

Informe final

**Participación y
Desarrollo local Canario**

RedIBX[®]

Abril, 2019

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los y las, dificulte la lectura. En este sentido, se ha usado el genérico, tanto femenino como masculino.

Contenido

1	Resumen Ejecutivo	4
2	Introducción.....	7
3	Metodología de Trabajo	9
4	Sobre el Gobierno Canario y la participación	11
5	La participación desde el punto de vista teórico.....	15
6	La participación ciudadana en los municipios canarios.....	22
6.1	Entrevistas a alcaldes y concejales	22
6.2	Encuesta: Funciones de la participación.....	25
6.3	Encuesta: Modalidades de participación.....	29
7	Los instrumentos de participación	33
7.1	Entrevistas a alcaldes y concejales	33
7.2	Encuesta: ámbitos de participación.....	33
8	Sobre los instrumentos para la participación multinivel.....	39
8.1	Sobre la recuperación de mora	42
8.2	Sobre el financiamiento de proyectos a través de fondos de la OPP.....	44
9	La convocatoria y la comunicación para la participación	48
9.1	Sobre la vías y recursos para la comunicación y convocatoria.....	48
9.2	Sobre qué información se difunde	50
9.3	Encuesta: vías y recursos para la comunicación.....	50
9.4	Sobre el uso de nuevos medios para la participación	54
10	Valoraciones, dificultades y hallazgos de la participación.....	56
11	Propuestas para el seguimiento de la gestión a nivel municipal, microrregional y departamental.....	63
11.1	El inicio de la cadena de valor de la participación.....	63
11.2	El flujo de la Información	64
11.3	Decisión de volcar Recursos	64
11.4	Tablero de Planificación y Seguimiento Territorial (TPST)	64
12	Propuesta para formación en desarrollo y gestión en los niveles políticos y administrativos de los municipios.	66
13	Bibliografía.....	68
14	ANEXO A	69

1 Resumen Ejecutivo

El presente trabajo fue encargado por la Secretaría de Participación y Desarrollo Local, con el objetivo de avanzar en el conocimiento del grado de consolidación de los espacios de participación ciudadana existentes en la Comuna Canaria, en particular en los municipios.

Para esto, el estudio complementa una revisión teórica nacional e internacional sobre la participación ciudadana, y procesa información primaria de orden cualitativo y cuantitativo. Específicamente se realizaron entrevistas en profundidad a alcaldes y concejales y se realizó un Censo a todos los alcaldes del departamento.

La mayoría de los alcaldes ejerce el cargo por primera vez, son varones y mayores de 40 años. Cabe destacar que hay una fuerte disparidad de género, solamente un sexto del colectivo son mujeres. Solamente dos alcaldes tienen menos de 40 años y casi la mitad (43%) tiene terminado el ciclo básico secundario como máximo nivel alcanzado. Las dos terceras partes son del Frente Amplio.

Desde el punto de vista conceptual, se observa que el Modelo de Gestión Canario (MGC) asigna importancia a la participación de la sociedad civil en la esfera de lo público, tanto de las personas como de colectivos, en acciones que influyen en la defensa y promoción de intereses sociales. En los documentos del MGC se le asignan dos roles centrales a la participación ciudadana: construir la agenda para elaborar planes y proyectos y como ejercer el control social sobre los mismos.

A partir de la información relevada, el estudio muestra que no existe comportamiento unívoco de los municipios en relación con un enfoque teórico – práctico de la participación. Sin embargo, aquellos alcaldes que no repiten mandato, con niveles de formación media y que poseen menor edad, son quienes muestran tener una mayor adhesión a las funciones típicas de la participación. La **modalidad de participación** mayormente identificada en cuanto a la adhesión de los alcaldes es la **decisoria**, seguida de la **cogestión**.

Si se analiza por filiación política se observa que, para modalidad decisoria hay una leve mayoría de alcaldes del Partido Nacional, mientras que, los del Frente Amplio, muestran una leve mayoría en lo que respecta a la modalidad de cogestión. A su vez, la modalidad de cogestión posee mayor adhesión entre los alcaldes más jóvenes, los que no repiten mandatos y los de menor nivel educativo.

En términos generales se puede considerar que, de acuerdo con las opiniones de los alcaldes, hay buena evaluación de los instrumentos de participación, Cabildos y Audiencias. No obstante, se identifican dificultades para el logro efectivo de la participación.

Se percibe la existencia de una tensión entre la atención de colectivos y la atención individualizada, particularmente en lo que refiere a la solución de problemas. Este aspecto, sumado a otros, hace que existan algunas dudas sobre la efectividad de la cercanía, entendiendo algunos que puede existir un efecto desalentador para la participación, debido a

que las soluciones se encuentran más rápido demandando en forma individual y por ende se desincentiva la participación en ámbitos colectivos.

Asimismo, algunos alcaldes entienden que el proceso de descentralización es incompleto, siendo todavía muy dependientes de las decisiones y eficiencia de los otros niveles de gobierno, muy en particular del departamento, también jugando en contra de la participación.

Los Cabildos, cuentan con buena valoración de parte de los alcaldes, existiendo una minoría que considera que no son apropiados. Asimismo, se entienden que las dificultades de implementación se deben a problemas endógenos.

Casi la totalidad de los alcaldes participó de la experiencia de recuperación de mora de contribución inmobiliaria promovida por el gobierno de Canelones. Seis de cada diez lo valoran positivamente independientemente de su afiliación partidaria.

En relación con la presupuestación en base a proyectos financiados por OPP, existe muy buena valoración de estas experiencias, reclamando más capacitación para la formulación de los proyectos y para su monitoreo.

Hay un alto conocimiento del Plan Estratégico Canario, en especial en aquellos que no repiten mandato. Sin embargo, no hay opinión unánime respecto a si colabora con el ordenamiento de la participación. El trabajo en microrregiones posee buena valoración.

Si bien, a nivel general, se utilizan las Tecnología de la Información para las convocatorias, la aceptación de uso de medios tecnológicos como forma de participación, no posee niveles altos de acuerdo.

El estudio llega a la conclusión de que coexisten dos **lógicas de la participación**, una que enfatiza lo colectivo, lo interinstitucional y otra que pone el acento en la “atención” a las demandas particulares. Se trata de dos lógicas que pueden ser complementarias, pero que también pueden conspirar entre sí, dependiendo de cómo se construyen las respuestas a las necesidades colectivas y a las particulares, y de cómo se gestionan los vínculos en la gestión de la respuesta se puede potenciar o debilitar la disposición a la participación ciudadana.

Con relación a las **funciones de la participación** (legitimidad, representatividad y alcanzar resultados) no se identifica una función con adhesión unívoca, sí se destaca que la mayoría de los municipios las identifican, aunque algunos parcialmente y una minoría no las identifica.

Si bien los alcaldes tienen, en general, buena evaluación de los instrumentos de participación, Cabildos y Audiencias, se identifican al menos 3 posturas: i) los que tienen la convicción teórica de la utilidad del ámbito y una experiencia positiva; ii) los que ubican las dificultades en el plano de la implementación y iii) una postura minoritaria que considera que los cabildos no han tenido resultados y se inclinan por modelos tradicionales de participación (atención).

Finalmente, el estudio concluye que la gestión territorial canaria tiene una oportunidad de construcción de **cadena o circuito de oportunidades para el desarrollo territorial** por medio de la participación ciudadana. Esta “cadena” puede ser un proceso de toma de decisiones que

resumidamente se puede describir como: i) **redes y espacios de participación** del territorio que colaboran con los procesos de participación y promoción de colectivos; ii) **Cabildos** para identificar necesidades; iii) **Microrregión**, en donde se comparten los diagnósticos y planes recogidos en cada municipio, definir prioridades y espacios de toma de decisiones para realizar propuestas y planes que son presentados en los Comités de Gestión; iv) **Comités de Gestión** en donde se presentan y discuten los planes territoriales de las microrregiones y las direcciones departamentales que luego procesan y discuten en los vértices; y v) **Vértices**, espacios en donde los directores departamentales discuten sus planes, definen prioridades e incorporan y dialogan con las demandas territoriales; vi) **Audiencias**, espacios en donde se rinde cuenta sobre lo planificado.

Para esto, propone la construcción de un **método e instrumento para la toma de decisiones y monitoreo de planes territoriales** que permita: a) separar los espacios de participación colectiva de aquellas demandas de las atenciones específicas, tanto de índole individual como de emergencias; b) contar con un método que colabore con el proceso de toma de decisiones, generando priorizaciones e identificar él o los espacios en donde se deben generar las decisiones; y c) monitorear los grados de avance de los planes y proyectos definidos.

Asimismo, elabora una propuesta de aspectos a ser reforzados mediante mecanismos de capacitación y de formación.

2 Introducción

El presente documento corresponde al informe final de consultoría para el Gobierno de Canelones, que fuera encargado por la Secretaría de Participación y Desarrollo Local.

El objeto central de este trabajo fue avanzar en el conocimiento del grado de consolidación de los espacios de participación ciudadana existentes en la Comuna Canaria, en particular en los municipios.

Con este objeto, se ha buscado identificar los conceptos o preconceptos existentes sobre la participación, a través de los cuales se realiza una descripción analítica de los diferentes modelos de participación que coexisten en el departamento.

Asimismo, se identifican las principales agendas de trabajo, y su nivel de alineación con las otras instancias de participación y toma de decisiones.

En el documento marco del Gobierno de Canelones sobre Desarrollo Local Sustentable y en el Plan Estratégico Canario, se resalta la importancia que tiene para la gestión departamental la descentralización, haciendo de ella una marca de identidad desde el año 2005¹. Asimismo, se destaca la necesidad de continuar avanzando en la construcción de un Sistema de Participación y Descentralización Canario.

En este sentido, el Plan define como “imprescindible” dotar al modelo de una “estructura” que comprometa el accionar a través de una “alternativa real y efectiva de participación comunitaria y gestión compartida”, definiendo un sistema de participación, en donde se destacan dos instrumentos como son los cabildos y las audiencias públicas. En particular, el trabajo busca ahondar en estos dos espacios.

Los **cabildos**, son instancias de participación convocadas por los municipios a efectos de conocer las necesidades de los distintos barrios que integran su territorio. De esta forma, el gobierno municipal debe trabajar las necesidades, ordenar las prioridades y negociar su concreción con las distintas direcciones del gobierno departamental. El resultado de esto se registra en un “Plan Operativo Anual”.

El otro instrumento de participación definido son las **audiencias públicas**. Estas son instancias en las que el municipio da cuenta a la ciudadanía de lo realizado en su territorio durante un período determinado, generalmente anual.

Además, existen “**ámbitos permanentes**” de participación que “deben ser definidos según la realidad y necesidad territorial, que reconozcan y valoren los procesos anteriores que se desarrollan en los diversos puntos del departamento”². Se los define como el vínculo permanente entre el municipio y la sociedad, en ese sentido si bien los formatos son distintos se entiende pertinente analizarlos con una perspectiva institucional conjunta.

Este informe se estructura en tres secciones. En la primera se da cuenta de las bases teóricas y metodológicas que sustentan el presente trabajo, así como también se presenta una tipología

¹Documento marco del Gobierno de Canelones sobre el Desarrollo Local Sustentable.

² Plan Estratégico Canario

de los municipios, junto a una descripción del perfil de los alcaldes (capítulos 1 al 4 inclusive). En la segunda sección se presentan los hallazgos identificados en relación con las modalidades de participación, los instrumentos utilizados, la participación en diferentes niveles, la convocatoria a las diferentes instancias y la comunicación como soporte de los procesos de participación; así como también las valoraciones y dificultades que identifican los actores, buscando posibles asociaciones de acuerdo con su perfil (capítulos 5 al 9 inclusive). Finalmente, en la tercera sección de carácter propositivo, en función de los objetivos de este trabajo y de los hallazgos realizados, se presenta una propuesta para dar seguimiento a la gestión de la participación en diferentes niveles y una propuesta de formación en desarrollo y gestión a nivel político y administrativo (capítulos 10 y 11).

3 Metodología de Trabajo

El resultado del trabajo que se describe en este documento se basa en una combinación de técnicas de investigación. Específicamente se realizaron:

- **Entrevistas en profundidad a alcaldes y concejales de ocho municipios:** con base al listado proporcionado por la Secretaría de Participación y Desarrollo Local (en adelante SPD) se realizaron entrevistas a los alcaldes y al menos un concejal de cada municipio seleccionado. Para ellas se utilizó una pauta (ver anexo 1) previamente acordada con la Secretaría.

El criterio para su selección fue que a juicio de la SPD son los que tienen prácticas para la promoción de la participación ciudadana diferenciadas. De tal modo, los municipios entrevistados fueron:

CUADRO N° 1: Detalle de entrevistas en profundidad realizadas.

Municipio	Alcalde	Fecha	Participación Concejales
La Paz	Bruno Fernández	23 Oct.	Si
Los Cerrillos	Rosa Imoda	23 Oct.	Si
Nicolich	Ruben Moreno	17 Oct.	Si
Pando	Alcides Pérez	25 Oct.	Si
Parque del Plata	Pedro Irigoín	12 Oct.	No
San Bautista	Francisco Cruces	24 Oct.	Si
San Jacinto	Cristián Ferraro	29 Oct.	Si
Suarez	Daniela Ruzzo	22 Oct.	Si

- **Encuesta telefónica a todos los alcaldes del departamento:** luego de las entrevistas se realizó una encuesta telefónica que abarcó al universo total de municipios del departamento. La encuesta fue realizada incluso a aquellos alcaldes que fueron entrevistados. En esta ocasión se aplicó un formulario con una pauta estructurada (ver anexo 2) que también fue previamente acordado con la SPD. En solo tres municipios (Pando, Las Piedras y San Ramón) no se pudo aplicar la encuesta, lo que resultó en una cobertura del 90% de los municipios.

Las respuestas obtenidas fueron procesadas en función de un plan de análisis previamente pautado (ver informe intermedio de consultoría). Resumidamente, se buscó:

Pregunta 1. (A) Identificar la adhesión de los alcaldes a alguna de las funciones típicas de la participación y (B) Identificar el propósito que los alcaldes tienen con la participación.

Preguntas 4 a la 10. (A) identificar las dificultades asociadas a la participación y (B) los elementos necesarios para esta, muy en particular la ruralidad.

Preguntas 11 y 12 y de 14 a 17. Usos de instrumentos para promover la participación.

Pregunta 18. Caracterización de los alcaldes para utilizar como variables de corte.

A partir de toda la información recabada y sistematizada, como fuera señalado en la introducción, en la última sección se realiza una propuesta de indicadores que parecen ser relevantes para el seguimiento y monitoreo de la gestión a nivel municipal, micro regional y departamental. Asimismo, se realiza una propuesta de contenidos a ser trabajos en una posible estrategia de formación en desarrollo y gestión en los niveles políticos y administrativos de los municipios.

4 Sobre el Gobierno Canario y la participación

Desde el año 2005, se ha hecho de la descentralización canaria una marca de identidad, reconociéndose al mismo tiempo, la necesidad de ir avanzando en la construcción de un “Sistema de Participación y Descentralización Canario”. En particular, el Plan Estratégico Canario define como “imprescindible” dotar al modelo de una “estructura” que comprometa el accionar a través de una *“alternativa real y efectiva de participación comunitaria y gestión compartida”*. Para esto, elabora un sistema de participación, en donde uno de sus instrumentos son los cabildos.

Los **cabildos**, son instancias de participación convocadas por los municipios a efectos de conocer las necesidades de los distintos barrios que integran su territorio. De esta forma, el gobierno municipal busca trabajar las necesidades, ordenar prioridades y negociar la concreción con las distintas direcciones del gobierno departamental. El resultado de esto se registra en un **Plan Operativo Anual**, el que resulta ser un instrumento que obliga a contar con herramientas de planificación efectivas.

El otro instrumento de participación definido en el Plan son las **audiencias públicas**. Estas son instancias en las que el municipio da cuenta a la ciudadanía de lo realizado en su territorio durante un período determinado, generalmente anual.

Además en el Plan se identifican **“ámbitos permanentes”** de participación que *“deben ser definidos según la realidad y necesidad territorial, que reconozcan y valoren los procesos anteriores que se desarrollan en los diversos puntos del departamento”*. Se los define como el vínculo permanente entre el municipio y la sociedad, en ese sentido si bien los formatos son distintos se entiende que son enmarcados institucionalmente.

Canelones, junto con Montevideo, son los únicos dos departamentos del país totalmente municipalizados. En efecto, el departamento canario cuenta con treinta municipios con características diferentes entre sí, en lo que hace a la cantidad de habitantes, superficie y porcentaje de población que habita en zonas rurales.

La normativa que apoya la municipalización se basa en la Ley Nº 19.272 de Descentralización Política y Participación Ciudadana que modificó y actualizó la Ley Nº 18.567 y se constituye en la última regulación de la materia municipal.

El Observatorio Territorio Uruguay del Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para ordenar la heterogénea información agregada de los municipios y comprender mejor sus características los agrupó en once conglomerados municipales de perfiles claramente diferenciados con una fuerte segmentación según sean: rurales o urbanos, el tipo de estructura territorial, la densidad de población, así como distintas características socioeconómicas (OPP, 2017).

De acuerdo con dicha clasificación surge la siguiente distribución de los municipios canarios. Tal como lo muestra el cuadro los municipios canarios se ubican en cuatro de los once grupos de la tipología descripta.

CUADRO Nº 2: Distribución de municipios canarios según tipología de clasificación OPP, 2017.

Grupos	Municipios Canarios
Grupo 3: Densidad media, desconcentrados espacialmente, tamaño población grande y situación socioeconómica media alta	Canelones, Progreso, La Paz, Toledo, Nicolich y Suárez
Grupo 4: Densidad media, concentrados espacialmente, tamaño medio grande y situación socioeconómica muy favorable.	Atlántida, Ciudad de la Costa, Empalme Olmos, La Floresta, Parque del Plata, Paso Carrasco, Salinas, Santa Lucía
Grupo 9: Densidad de población media baja. Tamaño de población medio, situación socioeconómica media	Aguas Corrientes, Los Cerrillos, Migueles, San Antonio, San Bautista, San Jacinto, Santa Rosa, Sauce, Soca, Tala
Grupo 10: Densidad de población media. Concentrados, tamaño medio, situación socioeconómica media alta.	18 de Mayo, Barros Blancos, Las Piedras, Montes, Pando, San Ramón

Fuente: Elaboración propia en base a OPP, 2017.

Los pertenecientes al grupo 3 se caracterizan por presentar una densidad de población bastante inferior a los municipios de Montevideo, pero bastante más alta de la que presentan los restantes grupos. Además, se caracterizan por contar con más de un núcleo urbano en su territorio.

Por otra parte, diez municipios de Canelones pertenecen al grupo 4. La densidad de población de este grupo es de 84 habitantes por km² lo que determina que sean fundamentalmente urbanos. En cuanto a las condiciones sociales, presentan un nivel educativo por encima del promedio de los restantes grupos y un índice de envejecimiento y un nivel socioeconómico altos.

En el grupo 9 se encuentran diez municipios de Canelones. Se trata de municipios de tamaño medio con una densidad de población similar a la del total país (17,8 habitantes por km²). Son considerablemente rurales con un elevado porcentaje de población mayor de 60 años constituyendo el segundo grupo con mayor índice de envejecimiento. En cuanto a las características socioeconómicas se observa que son municipios de clase media.

Por último, el grupo 10 se trata de municipios relativamente pequeños en extensión territorial, urbanos, con una estructura espacial caracterizada por una sola localidad.

CUADRO Nº 3: Algunos datos básicos de los Municipios de Canelones.

Municipio	Nombre del Alcalde/sa	Habitantes	Superficie	% población urbana
Aguas Corrientes	Álvaro Alfonso	1728	51,5 Km2	61%
Montes	Rodolfo Salvarrey	1842	55,5 Km2	95%
San Antonio	Dámaso Pani	3283	168,6 Km2	50%
San Bautista	Francisco Cruces	3684	196,5 Km2	68%
Migueles	María del Carmen Suárez	3802	363,3 Km2	59%
Soca	Roberto Rodríguez	3959	493,1 Km2	61%
Empalme Olmos	Jorge Álvarez	6630	152,5 Km2	78%
San Jacinto	Christian Ferraro	6691	274,9 Km2	73%
Sta Rosa	Margot de León	6751	192,5 Km2	55%
Cerrillos	Rosa María Imoda	7713	261,4 Km2	37%
San Ramón	Beatriz Lamas	8087	249,3 Km2	88%

Municipio	Nombre del Alcalde/sa	Habitantes	Superficie	% población urbana
La Floresta	Ivon Lorenzo	8353	59,1 Km2	100%
Tala	Mario Pérez	9308	252,2 Km3	56%
Atlántida	Gustavo González	10198	108,1 Km2	94%
Parque del Plata	Pedro Irigoín	11054	12,8 Km2	100%
Sauce	Alberto Giannattasio	13019	295,9 Km2	52%
Progreso	Javier Petrocelli	14292	78,5 Km2	82%
Nicolich	Ruben Moreno	14788	26 Km2	97%
Suárez	Daniela Ruzzo	18153	44 Km2	93%
Sta Lucía	Raúl Estramil	18524	252,2 Km2	91%
Toledo	Álvaro Gómez	18740	30,3 Km2	95%
La Paz	Bruno Fernández	20194	32,9 Km2	94%
Paso Carrasco	Luis Martínez	20842	20,7 Km2	100%
18 de mayo	Nelson Alpuy	21371	11 Km2	100%
Salinas	Oscar Montero	23447	83,7 Km2	95%
Canelones	Darío Pimienta	27406	230,8 Km2	81%
Barros Blancos	Julián Rocha	29865	22,8 Km2	100%
Pando	Alcides Pérez	32927	114,9 Km2	93%
Las Piedras	Gustavo González	62238	53,9 Km2	97%
Ciudad de la Costa	Mario López	91284	61,1 Km2	100%

Fuente: Elaboración propia en base a municipios.gub.uy

En relación con la cantidad de habitantes, los municipios que presentan más población son en primer lugar Ciudad de la Costa seguido por Las Piedras, mientras que los que presentan menos población son Montes y Aguas Corrientes.

Respecto a la superficie, los municipios más grandes son Soca y Migués, aunque el número de habitantes que residen en ellos es bajo. En los más pequeños, en cambio, que son 18 de mayo y Parque del Plata, la cantidad de habitantes es 5 veces más y 2.5 veces más respectivamente que en Soca.

El porcentaje de población urbana es superior al 90% en 16 de los 30 municipios. El menor nivel de población urbana es del orden del 37% y ocurre en Cerrillos. Respecto a las autoridades municipales, el Cuadro N° 3 revela que menos del 20% son mujeres, por lo que hay una predominancia de varones en estos cargos.

CUADRO N° 4: Algunos datos de caracterización de los alcaldes de Canelones.

Características	Cantidad	Porcentaje
SEXO		
Mujer	5	16,7
Varón	25	83,3
PARTIDO POLÍTICO POR EL QUE FUE ELECTO		
Frente Amplio	20	66,7
Partido Colorado	1	3,3
Partido Nacional	9	30,0
REPITE MANDATO		
SI	9	30,0
NO	21	70,0

Características	Cantidad	Porcentaje
RANGO DE EDAD		
Entre 30 y 40 años	2	6,7
Entre 41 y 50 años	8	26,7
Entre 51 y 60 años	11	36,7
Más de 61	6	20,0
NC	3	10,0
ULTIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO		
Primaria incompleta	1	3,3
Primaria completa	2	6,7
Secundaria o UTU Ciclo Básico incompleto	3	10,0
Secundaria o UTU Ciclo Básico completo	7	23,3
Bachillerato o UTU segundo ciclo incompleto	0	0,0
Bachillerato o UTU segundo ciclo completo	5	16,7
Universitaria incompleta	4	13,3
Universitaria completa	4	13,3
Magisterio, Profesorado u otra terciaria incompleta	0	0,0
Magisterio, Profesorado u otra terciaria completa	1	3,3
NS/NC	3	10,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a Municipios e información proporcionada por la SPDL

La información del cuadro N° 4 permite caracterizar al colectivo actual de alcaldes de Canelones de forma bastante clara. Se trata de un grupo que en su mayoría ejerce el cargo por primera vez, altamente masculinizado, en su mayoría mayores de 40 años, con nivel educativo dispar y del cual dos tercios son del Frente Amplio.

Se destaca la fuerte disparidad de género, solamente un sexto del colectivo son mujeres. Con relación a la edad, solamente dos alcaldes tienen menos de 40 años con baja presencia de jóvenes.

En términos del nivel educativo, casi la mitad (43%) tiene terminado el ciclo básico secundario como máximo nivel alcanzado, aunque resalta que uno de cada cinco no culminó ese ciclo educativo. En el otro extremo está un 30% que alcanzó la educación terciaria habiéndose culminado o no.

Dos de cada tres alcaldes son del Frente Amplio, o sea del mismo partido que ejerce el gobierno a nivel departamental y nacional, en tanto que el otro tercio corresponde casi totalmente al Partido Nacional. También importa en este aspecto señalar que sólo el 30% repiten mandato, lo que implica que la amplia mayoría ocupa por primera vez el cargo.

5 La participación desde el punto de vista teórico

La participación ciudadana se ha instalado como un criterio clave para la formulación e implementación de políticas públicas que resulten más legítimas, eficientes, con un enfoque de derechos y que permitan una gestión más transparente e inclusiva.

Varios autores han desarrollado definiciones sobre participación ciudadana. Nuria Cunill Grau (1991) señala que la participación ciudadana se puede entender como la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público. En esa misma dirección se concibe que la participación ciudadana es la intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyen en la agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales (Jiménez y Mujica, 2003).

A diferencia de otras formas de participación –social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza–, la participación ciudadana refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios. (Ziccardi, 2000 en Sánchez, 2009).

Por ello, los ámbitos locales surgen como el escenario idóneo para llevar a la práctica experiencias de participación ciudadana. La gestión municipal constituye el nivel más cercano de acción pública en relación con la ciudadanía, y ello ha provocado que las nuevas apuestas por la participación reconozcan que, si se aspira a profundizar la democracia, la ciudadanía debe ser parte en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos locales.

Varios de los documentos revisados, parecen mostrar que el Gobierno de Canelones se alinea a esta corriente de pensamiento. En efecto, en el Modelo de Gestión Canario la participación ciudadana cumple, al menos, dos roles centrales: por una parte, construye la agenda para la elaboración de planes y proyectos y por otra parte ejerce control social sobre estos. La participación se la concibe entonces como generadora de oportunidades para el desarrollo de los habitantes del territorio, ampliando el espectro de actuación de las instituciones públicas e involucrando a los actores territoriales, mediante el fortalecimiento de las redes existentes y los espacios de articulación.

La participación ciudadana constituye un elemento necesario para renovar y robustecer la democracia. En este sentido, se implementa en los procesos decisorios con el objetivo de cumplir con al menos con **tres funciones**:

- i) otorgar legitimidad,
- ii) generar representatividad y
- iii) alcanzar resultados.

Legitimidad: la participación ciudadana interviene como canal para legitimar a las políticas públicas que se adoptan y a las instituciones que las generan. Un mecanismo participativo tendrá más posibilidades de ser considerado legítimo si los participantes han contado con suficiente información para emitir sus opiniones y si dicho proceso les ha permitido formarse en prácticas democráticas. Sumado a ello, la legitimidad de los mecanismos de participación dependerá también de la capacidad de representación del conjunto de intereses de la población.

Representatividad: implica justamente la incorporación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos involucrados en el proceso participativo. Lograr una real representatividad no es una tarea sencilla dado que los mecanismos de participación pueden verse afectados por sesgos participativos derivados de grupos con mayores recursos que desean imponer su visión.

Resultados: por último, la acción participativa en la lógica de funcionamiento institucional permite la incorporación de resultados que difícilmente son alcanzables a partir de la mera agregación de sectores ciudadanos o mediante acciones participativas al margen de las instituciones. Es decir, se alcanza una decisión o un conjunto de recomendaciones, ideas o propuestas en los que la voluntad política es clave para generar los espacios y promover la participación.

Ahora bien, es necesario comprender que la participación puede adoptar distintas modalidades de acuerdo con los objetivos que se propongan en los procesos decisorios. De este modo es posible identificar, al menos, cuatro **modalidades de participación:**

i. Participación Informativa: implica la transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad. Estas medidas aumentan la legitimidad y generan hábitos participativos.

ii. Participación Consultiva: implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades. Estas medidas contribuyen a la mejora de las políticas públicas locales que se benefician de la opinión de los ciudadanos.

iii. Participación Decisoria: implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, el presupuesto participativo, donde el gobierno convoca a los actores sociales involucrados no sólo a expresar sus ideas y opiniones, sino que también a decidir cómo, cuánto, cuándo, y en qué se van a asignar los recursos. Estas medidas aumentan la eficacia de las decisiones y la rendición de cuentas.

iv. Participación en la Gestión (Cogestión o Gestión asociada): implica ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de políticas, proyectos, obras, servicios. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el Estado convoca para expresar ideas, opiniones, y decidir, sino que además se produce una transferencia de poder. Se produce el empoderamiento de los actores sociales afectados quienes se convierten en ejecutores de lo decidido.

Estas distintas modalidades implican distintos **niveles de involucramiento e incidencia** de la ciudadanía. Arnstein (1969) a partir de la escalera de la participación desarrolla ocho niveles de participación comenzando por un nivel mínimo de participación que se denomina manipulación a un nivel máximo que se corresponde con el control ciudadano³.

³ Otros autores como Shand y Arnberg (1996) también conciben la idea de niveles de participación por lo que adaptan la escala de la participación de Arnstein presentándola como un continuum, que se inicia desde los niveles

CUADRO Nº 5: Escalera de Participación (Arnstein, 1969).

Escalón	Categoría	Nivel
8	Control ciudadano	
7	Poder delegado	Poder ciudadano
6	Coparticipación	
5	Apaciguamiento	
4	Consulta	Participación simbólica
3	Información	
2	Terapia	
1	Manipulación	No participación

Fuente: Tomado de Guillén (2009)

Además de los señalados escalones, donde 1 es el nivel más bajo y 8 el más alto, a esta herramienta analítica se le agregan **tres niveles de participación** que agrupan diferentes conceptos, a saber:

Nivel de no participación: se corresponde con aquel donde la participación ciudadana se reduce a la aplicación de técnicas de terapia y manipulación -como la propaganda intensiva propia de los regímenes totalitarios y autoritarios-, mediante las cuales las élites buscan dirigir a la opinión pública.

Nivel de participación simbólica: es aquel generado por algunas democracias, en el cual los Estados se han comprometido a informar y consultar a la ciudadanía sobre ciertas materias, principalmente en el ámbito local.

Nivel de poder ciudadano: en este macro nivel, el autor analiza el ideal democrático y observa en particular el caso suizo, en donde la ciudadanía tiene amplias potestades legislativas. Refleja crecientes niveles de influencia en la toma de decisiones.

No todos los procesos participativos tienen la misma probabilidad de ser implementados. Hay distintos factores que intervienen para facilitar u obstaculizar su implementación. Siguiendo a Font et al (2017) es posible identificar tres grandes grupos o categorías de **factores que inciden** en las posibilidades de implementar los procesos de participación ciudadana, los cuales se desarrollan a continuación.

mínimos de la participación, en donde los ciudadanos únicamente reciben información, hasta la planificación conjunta, con derecho a ejercer influencia y decidir por delegación y, finalmente, ejercer el control desde la comunidad.

CUADRO Nº 6: Factores que influyen en la implementación de los procesos participativos.

RELATIVOS AL MUNICIPIO	Tamaño del municipio Recursos económicos Cultura organizacional Ideología del gobierno Tiempo político
RELATIVOS AL PROCESO	Institucionalización Implicación de otras administraciones Cantidad de propuestas Calidad del proceso y deliberación
RELATIVOS A LA PROPUESTA	Continuidad o cambios Coste Financiamiento Competencias Apoyo institucional interno

Fuente: Font et al, 2017

Relativos al Municipio: en el primer grupo se distinguen los factores relativos al municipio como ser el tamaño, los recursos, la cultura organizacional y el tiempo político. Respecto al tamaño corresponde señalar que es esperable que, en los municipios de tamaño reducido, por la proximidad de los ciudadanos con las autoridades, exista una mayor presión para que las propuestas se lleven finalmente a cabo. En el mismo sentido, en aquellos municipios con mayor acceso a recursos económicos, y humanos es probable que se implementen las propuestas realizadas por la ciudadanía. Otro aspecto que opera de manera positiva es que el municipio posea mayor tradición participativa y cuente con un departamento y un plan específico sobre participación ciudadana. Por último, considerando el tiempo político, se debe tener en cuenta que la proximidad con las elecciones y la continuidad o el cambio de gobierno pueden influir de manera determinante en el buen desarrollo y ejecución de los procesos participativos.

Relativos a el diseño del proceso participativo: entre los factores relativos al diseño del proceso participativo se encuentra el carácter temporal o permanente de los procesos en los que cabe esperar que aquellos procesos más duraderos adquieran un mayor grado de compromiso político y ello influya de manera positiva en la implementación de las propuestas (Morrell, 1999). También es previsible que aquellos procesos donde intervienen otras esferas de la administración, la presión por llevar a cabo las propuestas sea mayor (Fung, 2006). Asimismo, cuanto mayor sea la lista de propuestas, más probable es que las autoridades escojan entre ellas atendiendo a intereses propios. Entre otros aspectos a considerar dentro de este grupo se destaca el carácter vinculante o no del proceso; quién es el impulsor del proceso (sociedad civil, administración o ambas); la visibilidad del proceso (medios de comunicación, redes sociales, etc.) y el tipo de participantes (asociaciones y/o ciudadanos a título Individual).

Relativos al contenido de las propuestas: en tercer lugar, entre los factores relativos al contenido de las propuestas corresponde señalar que no todas las propuestas surgidas de un mismo proceso van a recibir el mismo grado de reconocimiento por parte de las autoridades locales. Por lo tanto, es esperable que aquellas propuestas que supongan un desafío o ruptura, alejándose de las líneas marcadas previamente por las autoridades, tengan menos probabilidad

de ser aceptadas e implementadas. También es necesario contemplar el costo de la propuesta, así como la existencia de diferentes fuentes de financiación. Sumado a ello, quién tiene la competencia para llevar dicha propuesta a cabo y el apoyo institucional que recibe una propuesta por parte del equipo de gobierno y el personal técnico.

Teniendo en cuenta los diversos escenarios en que pueden implementarse procesos de participación ciudadana, es interesante conocer los instrumentos que se han desarrollado a nivel internacional. Estos cuentan con determinadas especificidades que se describen en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 7: Principales características de los instrumentos de participación ciudadana

Instrumento	Características
Encuestas deliberativas	EE. UU y Reino Unido (1994). Se seleccionan aleatoriamente participantes mediante una muestra nacional (300 personas). Durante se las reúne en un proceso de discusión acerca de temas de relevancia política. Antes y después del proceso, los participantes rellenan una encuesta, lo cual permite conocer si el proceso de discusión ha modificado las opiniones originales de los participantes. El resultado final de la encuesta se entrega y distribuye a las administraciones de los diferentes niveles territoriales.
Conferencias de Consenso	Dinamarca (1987). Son foros deliberativos con un reducido grupo de ciudadanos que discuten habitualmente sobre cuestiones científicas y tecnológicas con una relevancia política y social destacable.
Jurados Ciudadanos	Alemania y EE. UU en los años 70a. Se trabaja sobre una problemática pública concreta. Los participantes puedan tomar una decisión sobre un problema concreto una vez se satisfacen los principios de información y deliberación.
Presupuesto participativo	Brasil (1989). Implica a la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones vinculado a la gestión de la administración. Normalmente se hacen tres fases a lo largo de aproximadamente 6-8 meses. En la primera se presenta el proceso, rendir cuentas de las decisiones adoptadas en el año anterior y fijar las reglas internas participativamente. En la segunda se recoge en asambleas públicas las propuestas ciudadanas. En la tercera se priorizan los temas y se toma la decisión final que luego es presentada a la Administración.
Consejos Consultivos	Es un espacio en el que además se establece el diálogo con las autoridades municipales y pueden hacer llegar sus opiniones y aportar en las definiciones que se adopten en torno a las políticas, intervención y/o planificación local de su comuna.
Audiencias Públicas	La autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados. La audiencia pública puede ser: <ol style="list-style-type: none"> 1) Facultativa: la autoridad decide si la realiza o no. 2) Obligatoria: la autoridad debe realizarla y, en caso contrario, el acto administrativo es nulo por falta de causa suficiente. 3) A petición de la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia

La utilidad de estos instrumentos varía en función del objetivo que se priorice: la representatividad, la capacidad informativa y educativa, el impacto en las políticas públicas y el costo entre otras.

A modo de ejemplo, los presupuestos participativos son herramientas válidas desde el punto de vista educativo para la ciudadanía y por el impacto que tienen a nivel de las políticas públicas, sin embargo, en términos de costos se desaconseja su elección. Por otra parte, los consejos consultivos son útiles si se analiza el nivel de información que se obtiene a partir de ellos y la facilidad para organizarlos, en cambio su capacidad educativa es reducida. En síntesis, se debe analizar qué propósitos se priorizan para decidir cuál es el instrumento más idóneo. Alguna evidencia que se recoge sobre la implementación de estos instrumentos:

Concejos consultivos: Son el mecanismo más extendido en España. En la mayoría de los municipios medianos y grandes se pueden encontrar distintos tipos de consejos consultivos sectoriales (consejo de la mujer, de la infancia, de comerciantes, de la juventud). En cambio, el nivel de compromiso adquirido por este tipo de instrumentos es, en muchas ocasiones, puramente simbólico.

Presupuestos participativos: Son los que generan mayor autoridad. Es un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se debate la aplicación de los recursos públicos de los gobiernos para resolver prioridades públicas. En el caso de Porto Alegre, la tradición de asociacionismo comunitario, representada por las asociaciones de vecinos y demás grupos civiles, se valió del presupuesto participativo para crear un foro de articulación de demandas y propuestas que hizo posible un diálogo real con el gobierno. Los presupuestos participativos y otros mecanismos permanentes, principalmente consejos consultivos o de barrio, destacan por una elevada implementación completa de las propuestas.

Audiencias públicas, cabildos y rendiciones de cuentas: En experiencias latinoamericanas han sido, en líneas generales, más “consultivos” que “resolutivos”. La rendición de cuentas ha recibido especial atención en el mundo anglosajón. No obstante, en el contexto español estas prácticas basadas en dar explicaciones a los ciudadanos, en el marco de los procesos participativos, han recibido escasa atención.

CUADRO Nº 7: Instrumentos participativos según su pertinencia.

Criterio	Aconsejable	Desaconsejable
Representatividad	Jurados Encuesta deliberativa	Concejo Consultivo
Grado de información	Consejo Consultivo Jurados	Encuestas deliberativas
Capacidad educativa	Presupuesto participativo Planes estratégicos	Consejo Consultivo
Costo- dificultad organizativa	Consejo Consultivo	Encuestas deliberativas Presupuesto participativo
Impacto en políticas	Presupuesto participativo	Encuesta deliberativa

Fuente: Elaborado en base a Font et al, 2000.

En suma, de la revisión teórica se desprende la cercanía conceptual del Modelo de Gestión Canario con las posturas sostenidas por Grau, así como Jiménez y Mujica; en el entendido de la importancia de la participación de la sociedad civil en la esfera de lo público, sea de las personas y de los colectivos, en acciones que influyen en la defensa y promoción de sus intereses sociales. En los documentos del MGC se le asignan dos roles centrales a la

participación ciudadana: construir la agenda para elaborar planes y proyectos, así como ejercer el control social sobre los mismos. En tal sentido la participación ciudadana así entendida es clave para ampliar, renovar y fortalecer la democracia. De la revisión de este apartado se destaca: la identificación de las tres funciones de la participación (legitimidad, representatividad y alcanzar resultados); las diferentes modalidades que puede adoptar según sean los objetivos buscados (informativa, consultiva, decisoria y de cogestión); los niveles de participación según el involucramiento (no participación, simbólico y poder ciudadano) como la posibilidad de implementación de acuerdo a un conjunto de factores determinantes (relativos al municipio, al proceso de participación y al contenido de la propuesta). Finalmente se realiza una revisión de los instrumentos más utilizados y su pertinencia.

6 La participación ciudadana en los municipios canarios

6.1 Entrevistas a alcaldes y concejales

A partir del análisis de la información recabada se ha buscado identificar cuáles son las **modalidades de participación** preponderantes en Canelones. De las entrevistas realizadas, surge que no existe un espacio o forma unívoca de participación en el entramado de municipios canarios. De hecho, puede afirmarse que existe un abanico amplio de formas y usos de participación.

En los relatos, se aprecian visiones de participación que oscilan entre lo colectivo, es decir un asunto de organizaciones, instituciones o vecinos organizados, y lo individual (“vecino solo”).

En cuanto a la participación del vecino a título personal, “vecino solo”, tampoco se identifica un modelo unívoco. Desde el punto de vista de la Escalera de Participación de Arnstein, algunos relatos se acercan más a un modelo de poder ciudadano (control, poder delegado, coparticipación), mientras que otros los hacen desde un punto de vista simbólico (consulta, información, apaciguamiento).

La participación individual aparece asociada a la demanda de “atención” particularizada, e identificada como una función del alcalde, que va más allá del municipio. Este brinda atención: “se atiende por demanda específica”, “se atienden demandas individuales”.

En lo que respecta a la participación organizada, se pueden identificar espacios colectivos que van desde comisiones de vecinos hasta redes de organizaciones e instituciones tanto públicas como privadas y en las que en ocasiones participan también empresarios. Entre quienes priorizan lo colectivo, parece existir una mayor valoración positiva respecto a experiencias de realización de cursos y talleres de capacitación relativos a la participación y el desarrollo comunitario. Relatan experiencias en talleres de diagnóstico con apoyo técnico, el trabajo a partir de mesas temáticas y con voluntariado. Así como también se observa mayor valoración o apertura hacia redes impulsadas por otros: *“se participa de -redes externas- que coordina el gobierno de Canelones”*.

De alguna manera, desde el punto de vista de los relatos, es posible afirmar que coexisten dos lógicas generales de la participación, una que enfatiza lo colectivo, lo interinstitucional y otra que pone el acento en los vecinos. En relación con los vecinos, toma un carácter de “atención” a demandas particulares, las cuales muchas veces necesitan de decisiones colectivas.

Por tanto, estas dos lógicas que pueden ser complementarias también pueden conspirar entre sí. Ya que, dependiendo de cómo se gestionan los vínculos y cómo se construyen las respuestas a las necesidades colectivas y particulares, la disposición a la participación se puede verse potenciada o debilitada.

Con respecto a las **modalidades de participación**, de los relatos no se desprende una modalidad predominante. En la mayoría de los casos, hay una concepción cercana a las **modalidades de participación consultiva y decisoria**, pero también se identifican relatos que se acercan a la

concepción de la **cogestión**. Estos hallazgos son concordantes con los datos que arroja el censo aplicado a todos los alcaldes, tal como se verá más adelante.

En cuanto a la **modalidad decisoria**, suelen identificarse relatos que expresan: *“es un ejercicio de “democracia directa”, “los vecinos participan en las decisiones del gobierno”;*

En relación con la **modalidad consultiva**, los relatos más comunes son: *“Nunca se hace nada sin que los vecinos que asisten a reuniones estén enterados”. “Involucrar a las personas de manera activa en el proceso de trabajo.” “...comunicarse con el pueblo, con los vecinos”, “..una gestión de puertas abiertas.”*

En lo que respecta a la modalidad de **cogestión**, en las entrevistas se pueden identificar relatos como: *“La participación ciudadana es la gestión que se hace acompañada de todos los vecinos de todos los barrios, del más humilde al más pudiente. Elaboramos el consejo delante de los vecinos, luego de que ellos nos interpelan y hacen sus solicitudes. Cada proyecto que se trata en el consejo y está aprobado para ejecutar, antes se hace una reunión con todos los vecinos del barrio que va a estar involucrado”.*

Al tener en cuenta los **factores facilitadores u obstaculizadores** de la participación, desde el punto de vista de Font et al (2017), en los relatos se identifican principalmente factores obstaculizadores.

En particular, parecen ubicarse con relación al municipio y refieren a la escala del municipio y al conocimiento recíproco entre la gente, lo que produce cercanía en lo cotidiano. Esta cotidianeidad por momentos se ubica como facilitador y en otros como obstaculizador.

Un ejemplo de ello ocurre con las zonas rurales: *“Andaluz no se siente parte de Suárez” o, “los vecinos de zonas rurales son pocos y conocidos...entre sí”.*

La participación de la comunidad en zonas rurales, para algunos alcaldes es menor debido a las distancias, la escasez de locomoción y por la gran “inseguridad” que se vive en campaña.

En tal sentido, para la promoción de la participación de la población rural se hacen estrategias específicas como, desarrollar actividades en las escuelas con apoyo de diferentes comisiones o sociedades de fomento⁴. Se aprecian prácticas de promoción de desarrollo de cabildos en zonas rurales, en donde, a la hora de coordinar lo hacen con sociedades de fomento o comisiones y en algunos casos con empresarios del sector avícola.

En la atención a las demandas particulares, se identifica una lógica vincular de corte “tradicional o clientelar”, con énfasis en la atención a demandas específicas.

“Acá nos conocemos todos”. “Si un vecino pide algo y sabemos que no es lo que necesita, entre todos le decimos que no” “Se trabaja mucho en el pedido particular, del vecino que se acerca y da su parecer” “Se considera que es lo que el vecino valora y no los espacios colectivos. Aunque

⁴ Como ejemplo se puede citar la experiencia de Rincón del Colorado en donde se realizó un libro sobre historia de vidas de las mujeres del campo.

estos espacios estén, el vecino busca el tiempo particular”. “Lo difícil es que la gente comprenda que, si la intendencia no responde, no podemos atender las demandas”.

Por otra parte, en lo que refiere a factores **relativos a la propuesta**, en el análisis de las entrevistas se observa que, en la mayoría de los municipios, se trabaja por ejes temáticos. Dentro de estos se destacan los temas socioambientales (deporte comunitario, cultura, seguridad ciudadana, educación, familia y medio ambiente) y culturales.

En general, estos proyectos cuentan con factores facilitadores que aportan financiamiento para su continuidad. Específicamente, se trata de fondos provenientes de la OPP.

En otros casos, estos ejes temáticos poseen un orden de continuidad, que en general coincide con municipios que repiten mandato y en donde se mantienen proyectos provenientes del período anterior, como por ejemplo de educación o deporte. Estos proyectos, en general están basados en procesos de deliberación que involucran a más de una institución y que son fruto de procesos deliberativos de análisis de varias propuestas.

Cabe destacar que, estos factores facilitadores relativos a procesos no parten específicamente del diseño de participación canario (Cabildos, audiencias), sino que, por el contrario, se han basado en espacios colectivos preexistentes o impulsados por el municipio de acuerdo con la norma.

Si bien, a primera vista, el diseño de Gestión Territorial Canario no parece ser explícito en la definición de las modalidades de participación definidas por los alcaldes, algunos consideran que el Plan Estratégico Canario (PEC) 2030 es una buena herramienta y que es estratégica para planificar el desarrollo territorial. Pese a ello consideran que debe tener ajustes dado que fue redactado en el año 2005 cuando los municipios no existían y que en una nueva instancia los municipios deberían participar en su elaboración.

Asimismo, sí se explicita una buena valoración del trabajo por microrregión. Varios entrevistados manifiestan que es la forma de trabajar correctamente, que les permite generar indicadores claros de la efectividad, eficacia y eficiencia de la gestión de gobierno.

Destacan cuando se hacen economías de escala con otros municipios y comparten insumos, tanto maquinarias, herramientas, recursos humanos como proyectos:

“Al trabajar bien en las micro, trabajamos mejor”. “Nos prestamos funcionarios” “La participación es sostenida, trabajamos muy bien juntos abordando temas de conectividad y transporte, así como temas de cultura...”.

En lo que refiere a los Comités de Gestión, si bien estos cuentan con buena valoración, se identifican algunas dificultades a ser superadas. En particular, se critica el hecho de que no tengan carácter resolutivo.

“en los lugares donde hay más debilidades es más difícil pensar en el programa de desarrollo local cuando no hay capacidades de planificación instaladas, es necesario reforzarlo”.

“hay obras pendientes que se plantearon en los comités de gestión que aún no se han concluido. “Los comités de gestión están medio retrasados”, “con los Comités no se ha concretado mucho”.

Otro tipo de reclamo relativo a los Comité de Gestión refiere a la poca frecuencia con que se han llevado adelante. Valoran el ámbito colectivo para enfrentar las demandas individuales.

“se dejaron de utilizar y esas estructuras habilitaban una forma de planificar y evaluar y de ese modo evitar caer en las demandas individuales”.

6.2 Encuesta: Funciones de la participación

Como fuera señalado se realizó una encuesta al total de alcaldes del departamento con el propósito de contrastar sus opiniones con las apreciaciones de los alcaldes entrevistados individualmente. Uno de los objetivos centrales del Censo fue identificar el grado de adhesión de los alcaldes a alguna de las funciones típicas de la participación ciudadana: i) Legitimidad; ii) Representatividad; y iii) Resultados. A continuación, se describen brevemente.

- **Legitimidad:** La participación ciudadana interviene para legitimar a las políticas públicas que se adoptan y a las instituciones que las generan. Tendrá más posibilidades de ser considerada legítima si los participantes han contado con suficiente información para emitir sus opiniones y si dicho proceso les ha permitido formarse en prácticas democráticas.
- **Representatividad:** Implica la incorporación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos involucrados en el proceso participativo. Lograr una real representatividad no es una tarea sencilla porque los mecanismos de participación pueden verse afectados por sesgos participativos derivados de grupos con mayores recursos que desean imponer su visión.
- **Resultados:** Permite la incorporación de resultados que son difícilmente alcanzables a partir de la mera agregación de sectores ciudadanos o mediante acciones participativas al margen de las instituciones.

Para identificar el grado de adhesión de los alcaldes se les presentó una serie de frases sobre la participación (que aluden o se aproximan a alguna de estas funciones) y se les pidió que manifesten su grado de acuerdo o desacuerdo (ver formulario de encuesta en Anexo 3). Las respuestas obtenidas se agruparon en tres categorías en: de acuerdo (DA), neutra (NE) y en desacuerdo (DA) y con base a un conjunto de reglas se sistematizó y procesó la información relevada (tal como se detalla en el Plan de Análisis).

De acuerdo con este proceso se identificaron tres categorías a las que se asociaron a los alcaldes según el grado con que identifican o adhieren a las funciones de la participación:

- i) Identifica las funciones de la participación ciudadana;*
- ii) Identifica parcialmente las funciones de la participación ciudadana, y*
- iii) no identifican las funciones de la participación ciudadana.*

El siguiente cuadro describe los resultados según municipio.

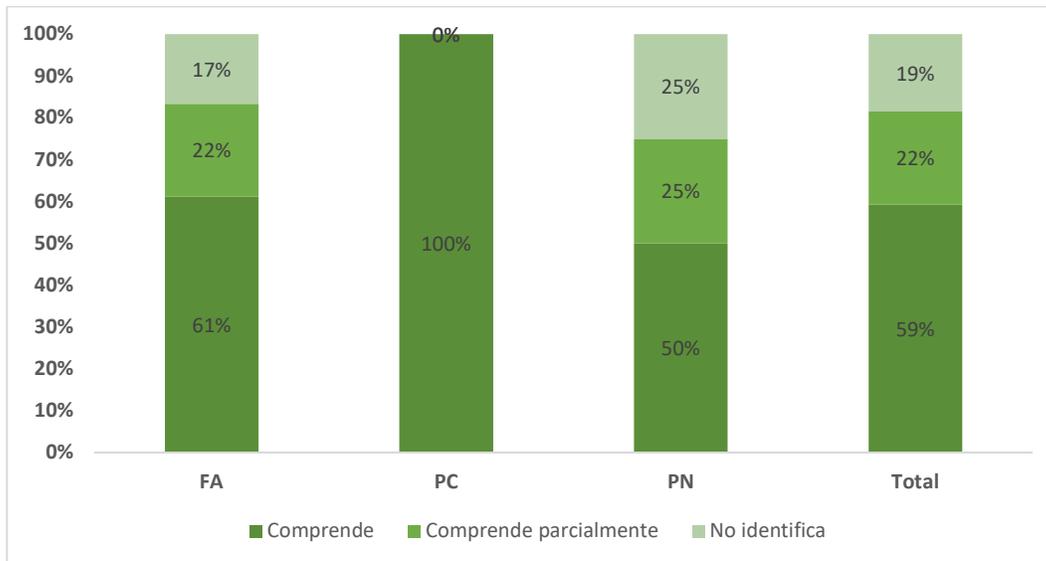
CUADRO N° 8: Categorización según grado de adhesión a las funciones de participación ciudadana por municipio.

Municipios/	Grado de adhesión
18 de Mayo	Identifica
Aguas Corrientes	Parcialmente
Atlántida	Identifica
Barros Blancos	Parcialmente
Canelones	Identifica
Ciudad de la Costa	Identifica
Colonia Nicolich	Identifica
Empalme Olmos	Parcialmente
La Floresta	Identifica
La Paz	Identifica
Los Cerrillos	No Identifica
Migues	Identifica
Montes	Identifica
Parque del Plata	Identifica
Paso Carrasco	Parcialmente
Progreso	Identifica
Salinas	Parcialmente
San Antonio	Parcialmente
San Bautista	Identifica
San Jacinto	Identifica
Santa Lucía	No Identifica
Santa Rosa	No Identifica
Sauce	Identifica
Soca	Identifica
Suárez	No Identifica
Tala	No Identifica
Toledo	Identifica

Si se analiza en términos de porcentajes, el 60% de los municipios identifica las funciones de la participación, el 22% las identifica parcialmente y un 19% no las identifica.

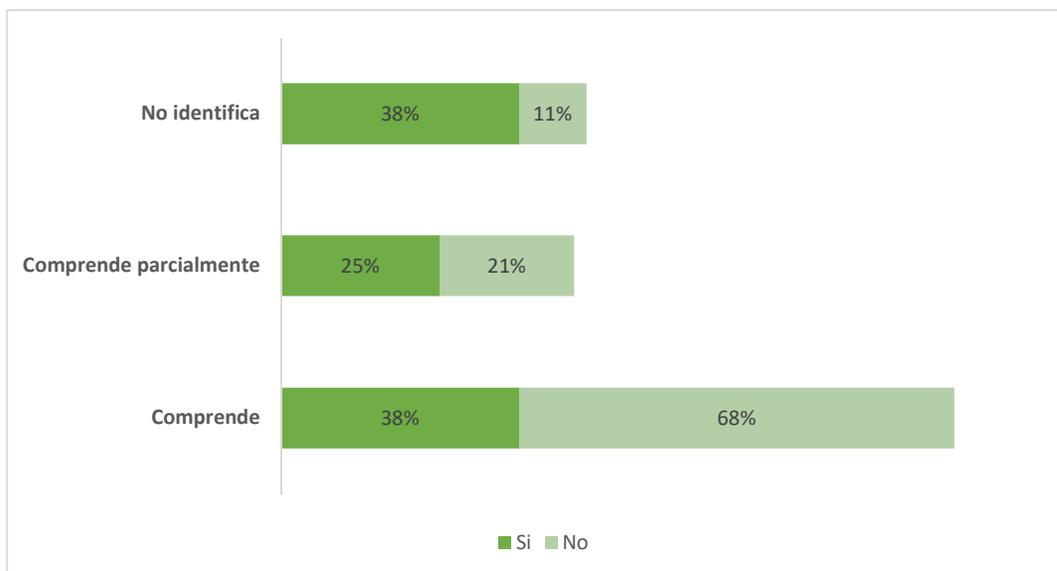
Si se hace una lectura por partido político quitando al Partido Colorado debido a la baja representatividad de alcaldes en el departamento, se observa que existe una mayor adherencia de parte del Frente Amplio en cuanto a la adhesión a las funciones de la participación (61% FA, 50% PN). Sin embargo, y a pesar de esta mayor adhesión de parte del FA, el partido político no es la variable que más se asocia con el grado de adherencia. (Ver Gráfico N° 1)

Gráfico N° 1: Grado de adhesión a las funciones de la participación ciudadana según partido político del alcalde.



En efecto, el hecho de que el alcalde repita mandato o no sí parece tener una mayor asociación, como puede observarse en el Gráfico N° 1, donde aquellos que no repiten mandato, tienen mayor adhesión a las funciones de la participación (68%) vs la menor adhesión de aquellos que sí repiten (38%).

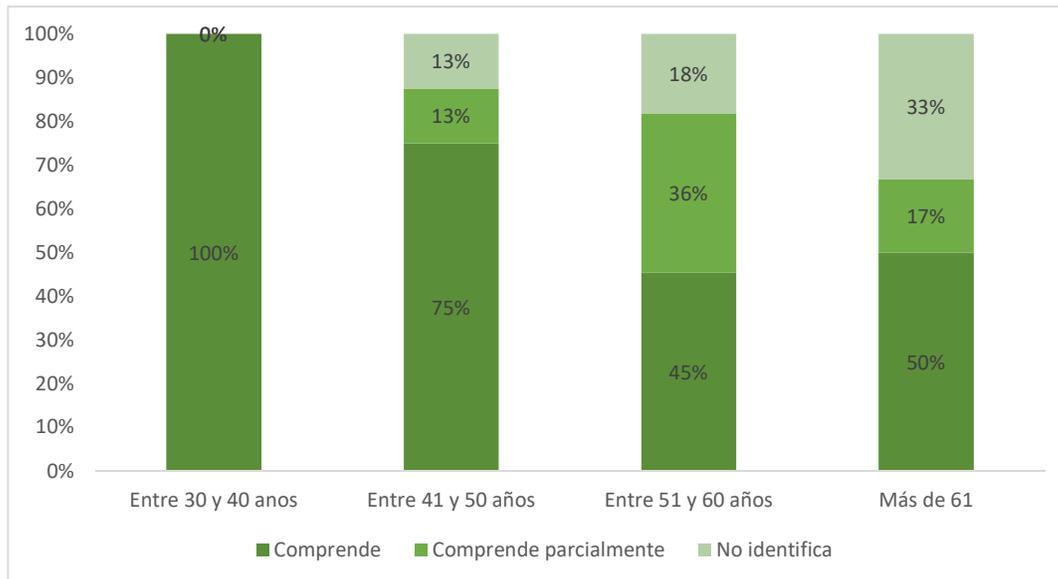
Gráfico N° 2: Adhesión a las funciones de la participación ciudadana según si el alcalde repite mandato.



La edad de los alcaldes es otra variable que muestra signos de asociación con los grados de adhesión a las funciones de la participación. En efecto, cuanto más jóvenes son los alcaldes,

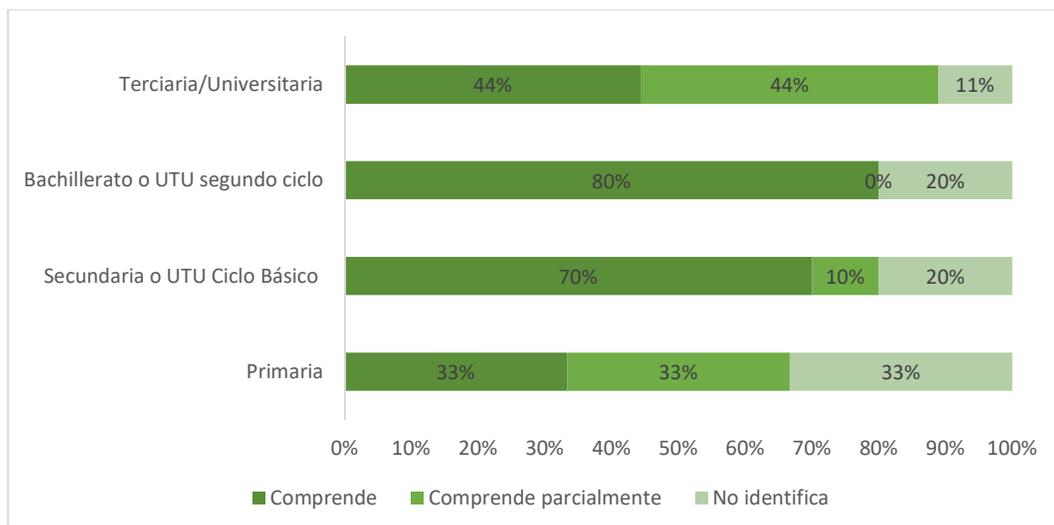
mayor es el grado de adhesión (ver Gráfico N° 3). Por el contrario, los de mayor edad son los que menos identifican las funciones.

Gráfico N° 3: Grado de adhesión a las funciones de la participación ciudadana según edad del alcalde.



Otro aspecto observado es el grado de adhesión según el nivel educativo de los alcaldes. Aquellos que muestran mayores niveles de adhesión son los que poseen educación media. Los de niveles educativos bajos y altos, o sea los extremos, son los que muestran menores niveles de adhesión. También se aprecia que es en el grupo de menor nivel educativo donde menos se identifican las funciones. (Ver Gráfico N° 4)

Gráfico N° 4: Grado de adhesión a las funciones de la participación ciudadana según nivel educativo de los alcaldes.



En resumen, en lo que respecta al grado de adhesión a las funciones de la participación ciudadana —en términos de identifica, identifica parcialmente, no identifica—, no se observa un comportamiento unívoco de los municipios. Sin embargo, se debe señalar que, aquellos que no repiten mandato, con niveles de formación media y que poseen menor edad, son quienes muestran tener una mayor adhesión a las funciones típicas de la participación.

6.3 Encuesta: Modalidades de participación

Otro aspecto indagado en el Censo, de acuerdo con el marco teórico descrito, fue el conocer **las modalidades de participación ciudadana**⁵. A continuación, se describen brevemente las cuatro:

- A. Participación Informativa:** implica la transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad.
- B. Participación Consultiva:** implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades.
- C. Participación Decisoria:** implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones.
- D. Participación en la Gestión (Cogestión o Gestión asociada):** implica ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de políticas, proyectos, obras, servicios. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el Estado convoca para expresar ideas, opiniones, y decidir, sino que además se produce una transferencia de poder.

Para este aspecto, al igual que para las funciones de la participación ciudadana, la encuesta incluyó una serie de afirmaciones sobre las cuales los alcaldes manifestaron su grado de acuerdo, se categorizaron las respuestas y se sistematizaron y procesaron de modo de alcanzar una aproximación a la modalidad de participación a la que adhieren los alcaldes de cada municipio.

En la siguiente tabla se presenta el resultado, según municipio.

CUADRO N° 9: Modalidades de participación según Descripción de los Municipios

Municipios	Categorización
18 de Mayo	Informativa
Aguas Corrientes	Decisoria
Atlántida	Decisoria
Barros Blancos	Consultiva
Canelones	Decisoria
Ciudad de la Costa	Decisoria
Colonia Nicolich	Decisoria
Empalme Olmos	Decisoria

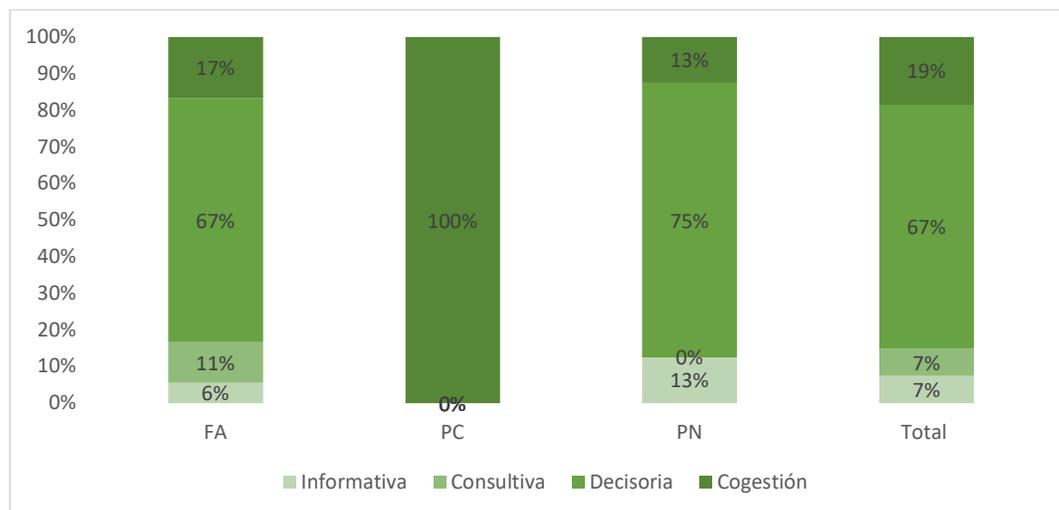
⁵ El detalle de la metodología utilizada para el desarrollo de la categorización se presenta en el Anexo de este documento así como el Plan de Análisis.

Municipios	Categorización
La Floresta	Cogestión
La Paz	Cogestión
Los Cerrillos	Decisoria
Migues	Decisoria
Montes	Decisoria
Parque del Plata	Cogestión
Paso Carrasco	Decisoria
Progreso	Decisoria
Salinas	Decisoria
San Antonio	Decisoria
San Bautista	Cogestión
San Jacinto	Decisoria
Santa Lucía	Consultiva
Santa Rosa	Decisoria
Sauce	Decisoria
Soca	Cogestión
Suárez	Decisoria
Tala	Informativa
Toledo	Decisoria

Como puede observarse, la modalidad más preponderante es la decisoria. En porcentajes, un 66% de los alcaldes se ubican dentro de esta modalidad, seguida por la modalidad de la cogestión en un 18%.

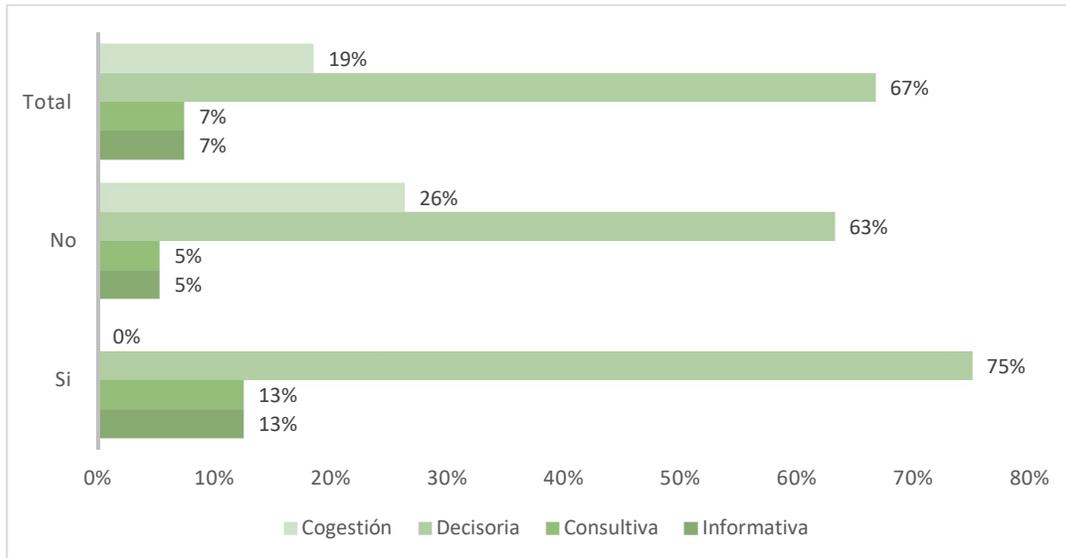
Cuando se analiza esta información de acuerdo con el partido político al que pertenece el alcalde, y nuevamente quitando del análisis al Partido Colorado debido a la poca representación entre los municipios del departamento, se observa que el Partido Nacional posee una leve mayoría, en comparación con el Frente Amplio de modalidad decisoria. Asimismo, el Frente Amplio muestra una leve mayor representación en la modalidad de cogestión, en comparación con el Partido Nacional (Ver gráfico N° 5).

Gráfico N° 5: Modalidad de participación según partido político al que pertenece el alcalde.



Por otra parte, al igual que para lo observado en las funciones de la participación ciudadana, los alcaldes que no repiten mandato muestran mayor adherencia a la modalidad de participación de tipo cogestión, mientras que los que repiten se adhieren más a la modalidad decisoria.

Gráfico N° 6: Modalidad de participación según repetición de mandato por parte de los alcaldes.



Asimismo, los alcaldes de menor edad son aquellos que muestran mayor adhesión a la modalidad de cogestión (Ver gráfico N° 7). Sin embargo, en lo que refiere a niveles educativos, los alcaldes de menor nivel educativo son aquellos que muestran mayor adhesión al modelo de cogestión (Ver gráfico N° 8).

Gráfico N° 7: Modalidad de participación según edad del alcalde.

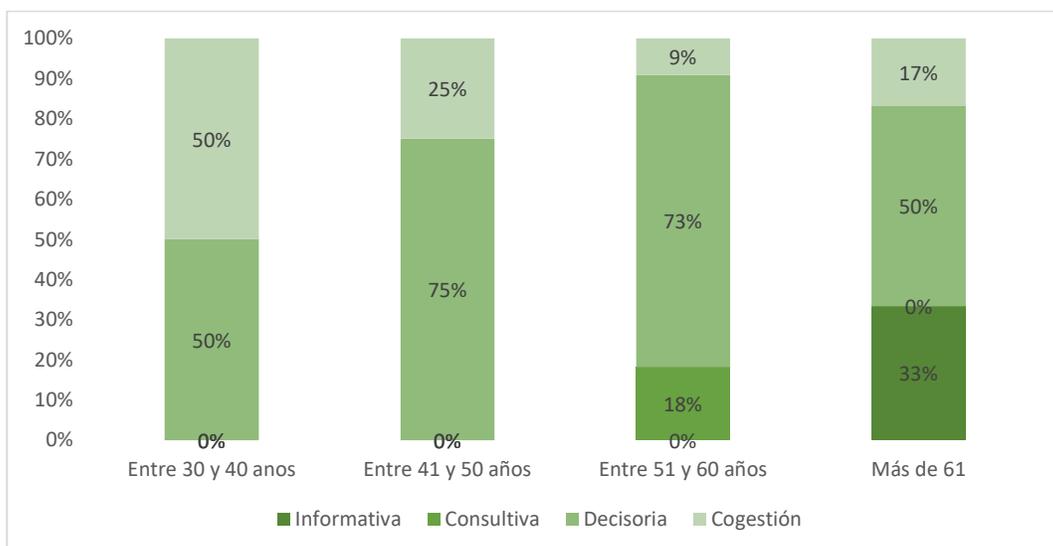
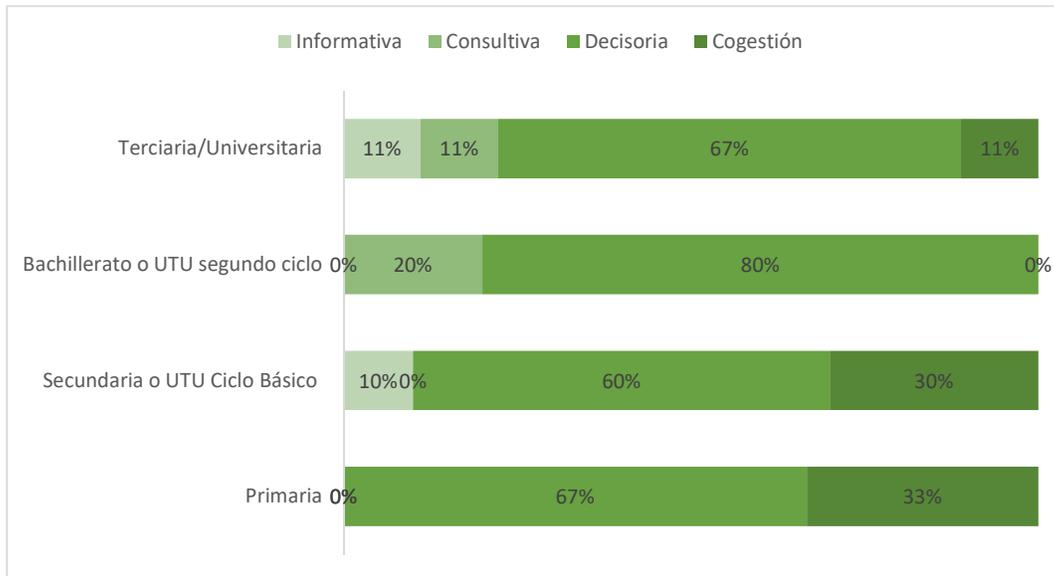


Gráfico N° 8: Modalidad de participación según nivel educativo.

En resumen, la modalidad de participación mayormente identificada en cuanto a la adhesión de los alcaldes es la decisoria con un 66%, seguida de la cogestión con 18%. Si se analiza por filiación política se observa que, para modalidad decisoria hay una leve mayoría de alcaldes del Partido Nacional, mientras que, los del Frente Amplio, muestran una leve mayoría en lo que respecta a la modalidad de cogestión.

A su vez, la modalidad de cogestión posee mayor adhesión entre los alcaldes más jóvenes, los que no repiten mandatos y los de menor nivel educativo.

7 Los instrumentos de participación

7.1 Entrevistas a alcaldes y concejales

A partir de las entrevistas realizadas y en relación con los instrumentos definidos por el Plan Estratégico Canario, se observa que los Cabildos, en general, son vistos como un instrumento potente, alineado con la modalidad consultiva y decisoria.

“Allí se elaboran con los vecinos las políticas municipales”. “En los cabildos la gente presenta proyectos en cantidades suficientes. Le buscamos soluciones, buscamos recursos. Se ordenan prioridades”.

Se mencionan las Audiencias Públicas de rendición de cuentas para informar a la ciudadanía sobre los gastos de dinero y de las acciones del municipio. También en este sentido se hace referencia a los Concejos Abiertos. Ambos espacios son identificados como ámbitos donde la gente puede participar.

Al mismo tiempo, los municipios utilizan otros instrumentos de participación ya existentes en los territorios, algunos de alcance barrial o centrados en un eje temático. Dentro de los temas abordados se citan como ejemplos la cultura y el deporte.

“son el espacio donde se nuclea al concejo municipal con todos los actores que realizan deporte comunitario en el territorio. Ahí se define la política deportiva, se da apoyo a grupos de deporte local”.

Otros instrumentos mencionados son las Mesas, que también funcionan con una modalidad temática, destacándose las mesas sobre seguridad y convivencia y espacios específicos como: "Todos por la Educación", "Todos por la salud", etc.

De los relatos también surge la participación en las redes interinstitucionales. Sin embargo, en general, estas parecen asociarse a un carácter más gubernamental en las que participan instituciones como ser el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), la Dirección de Desarrollo Humano del Gobierno Departamental y la Policía Comunitaria del Ministerio del Interior, entre otras.

“La mayoría de los temas abordados son sociales y cuando necesitan algo lo solicitan al municipio”.

En los municipios con mayor población rural se mencionan espacios “más tradicionales” de participación como las comisiones de baby fútbol, de las escuelas y de las criollas, junto a otros espacios centrados en temas de género o medioambiente como las Comisiones de mujeres rurales o la Red de la Cuenca del Río Santa Lucía.

7.2 Encuesta: ámbitos de participación

Desde el punto de vista cuantitativo los datos del Censo son convergentes con las apreciaciones vertidas en las entrevistas, mostrando una alta participación de los municipios en todos los

ámbitos de participación existentes a nivel de los territorios. Con porcentajes de participación que van del 63% de los municipios a nivel de las mesas de coordinación zonal a porcentajes de 80% para mesas culturales o de seguridad y convivencia, 90% en las audiencias públicas, las redes interinstitucionales y 100% en los cabildos. En la siguiente tabla se puede observar los niveles de participación de los municipios según el ámbito.

CUADRO N° 10: Participación de los municipios según ámbito en porcentajes.

Participación del municipio en:	Si	%	No	%	Total	% Total
Cabildos	27	100%	0	0%	27	100%
Red interinstitucional	26	96%	1	4%	27	100%
Audiencias públicas	25	93%	2	7%	27	100%
Comisiones de Fomento	24	89%	3	11%	27	100%
Mesas de Seguridad o convivencia	22	82%	5	19%	27	100%
Participación del Mesas culturales	22	82%	5	19%	27	100%
Mesa de Educación	20	74%	7	26%	27	100%
Mesas de medio ambiente	19	70%	8	30%	27	100%
Mesas de deporte	19	70%	8	30%	27	100%
Mesa de Desarrollo local	18	67%	9	33%	27	100%
Mesa de salud	18	67%	9	33%	27	100%
Mesas de Coordinación Zonal	17	63%	10	37%	27	100%

Con respecto a la valoración de los alcaldes sobre los espacios de participación, se observa que aquellos coordinados por el municipio, son los que tienen una mayor valoración (Cabildos y Audiencias Públicas) seguido de las mesas culturales, comisiones de fomento y redes interinstitucionales (Ver cuadro N° 11).

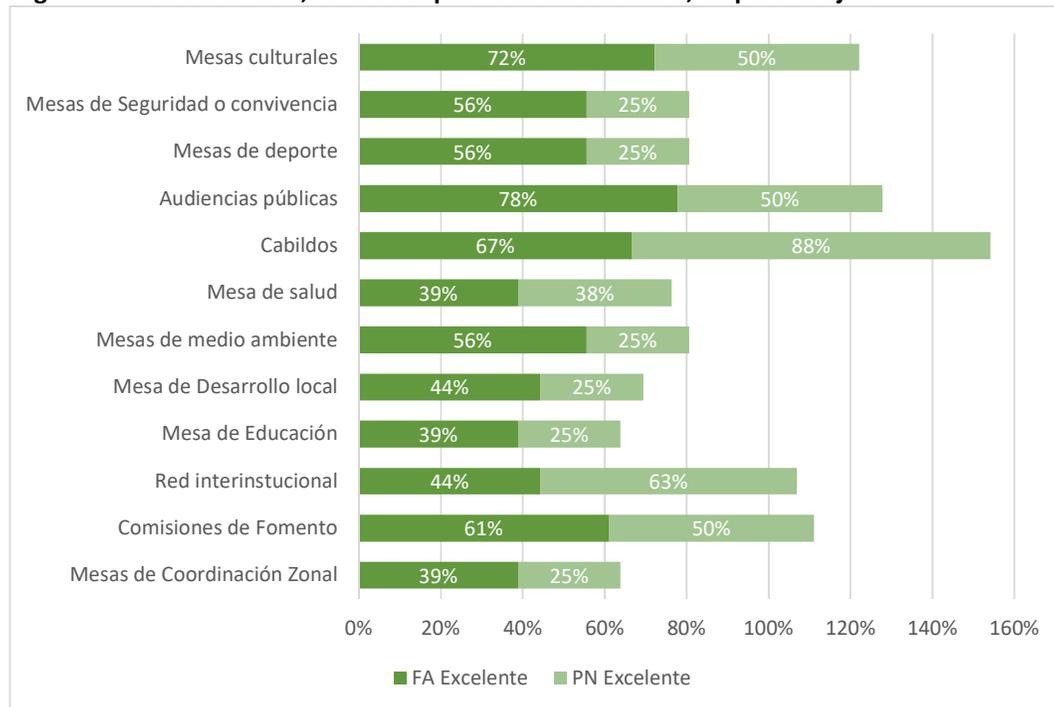
CUADRO N° 11: Valoración del alcalde de los espacios de participación en porcentajes.

Valoración de:	Deficiente	Regular	Bueno	Muy bueno	Excelente	NS/NC	Total
Cabildos	0%	0%	4%	22%	74%	0%	100%
Audiencias públicas	0%	0%	11%	11%	70%	7%	100%
Mesas culturales	0%	0%	7%	7%	67%	19%	100%
Comisiones de Fomento	0%	0%	11%	19%	59%	11%	100%
Red interinstitucional	0%	0%	19%	26%	52%	4%	100%
Mesas de deporte	0%	0%	7%	15%	48%	30%	100%
Mesas de medio ambiente	0%	7%	4%	11%	48%	30%	100%
Mesas de Seguridad o convivencia	0%	0%	19%	15%	48%	19%	100%
Mesa de Desarrollo local	0%	4%	7%	15%	41%	33%	100%
Mesa de salud	0%	11%	0%	15%	41%	33%	100%
Mesa de Educación	0%	0%	19%	19%	37%	26%	100%
Mesas de Coordinación Zonal	0%	0%	11%	15%	37%	37%	100%

Si se analizan las valoraciones de los ámbitos de participación de acuerdo con la filiación política, en particular para la valoración de excelente, se observan algunas diferencias. Los Cabildos son valorados de mejor forma por los alcaldes del Partido Nacional que por los del Frente Amplio, mientras que para las Audiencias Públicas se observa el comportamiento contrario. A su vez, los alcaldes del Frente Amplio valoran mejor los espacios de las mesas, como ser las Culturales o de seguridad y convivencia.

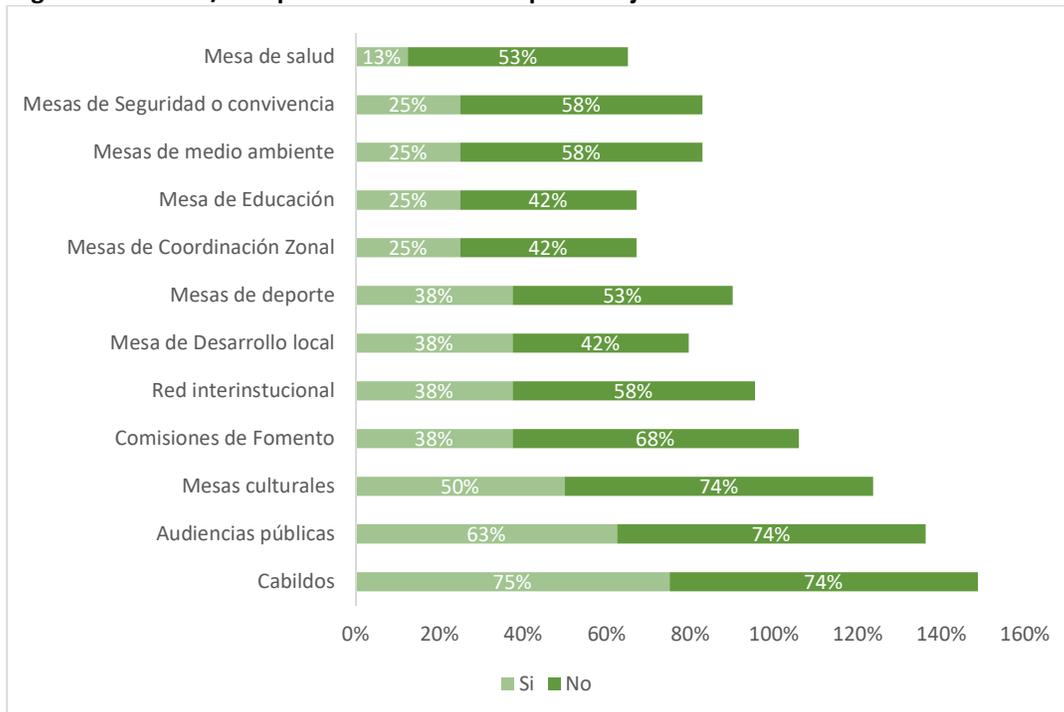
Por otra parte, los alcaldes del Partido Nacional valoran mejor las redes interinstitucionales que los alcaldes del Frente Amplio (Ver gráfico N° 9)

Gráfico N° 9: Valoración como “excelente” de los instrumentos de participación ciudadana, según filiación del alcalde, Frente Amplio - Partido Nacional, en porcentajes.



Asimismo, cuando se analiza la información según si el alcalde repite su mandato o no, se observa que para la valoración como “excelente” de los Cabildos, no existen diferencias en este aspecto. Sin embargo, en lo que respecta a Audiencias Públicas y en general para el resto de los instrumentos de participación, los alcaldes que no repiten mandato tienden a valorar mejor los espacios, en comparación con quienes repiten (Ver gráfico N° 10).

Gráfico N° 10: Valoración como “excelente” de los instrumentos de participación ciudadana, según si el alcalde/sa repite o no mandato en porcentajes.



A su vez, cuando se analizan las valoraciones de los instrumentos de participación catalogadas como “excelente” según la edad de los alcaldes, se observa que los Cabildos poseen mayor valoración entre los más jóvenes, mientras que las Audiencias Públicas lo tienen entre los de mayor rango etario. Por otra parte, los del rango de edad de entre 41 a 50 años, son los que muestran mejores valoraciones de las Mesas de participación y de las Redes Interinstitucionales (Ver cuadro N° 12)

CUADRO N° 12: Valoración como “excelente” de los instrumentos de participación ciudadana, según edad del alcalde en porcentajes.

Edad categorizada/Valoración de;	Entre 30 y 40 años	Entre 41 y 50 años	Entre 51 y 60 años	Más de 61
Audiencias públicas	50%	75%	55%	100%
Cabildos	100%	88%	64%	67%
Comisiones de Fomento	50%	75%	55%	50%
Mesa de Desarrollo local	0%	50%	46%	33%
Mesa de Educación	0%	50%	27%	50%
Mesa de salud	50%	50%	27%	50%
Mesas culturales	50%	75%	64%	67%
Mesas de Coordinación Zonal	0%	50%	27%	50%
Mesas de deporte	0%	75%	36%	50%
Mesas de medio ambiente	50%	63%	46%	33%
Mesas de Seguridad o convivencia	50%	50%	46%	50%
Red interinstitucional	50%	75%	36%	50%

Por otra parte, cuando se hace el mismo ejercicio según el nivel educativo de los alcaldes, se observa que, a mayor formación disminuye la valoración como “excelente” de los Cabildos. Asimismo, los más formados también son los más críticos con las Audiencias Públicas y prácticamente esa valoración es la que tienen del resto de los instrumentos de participación.

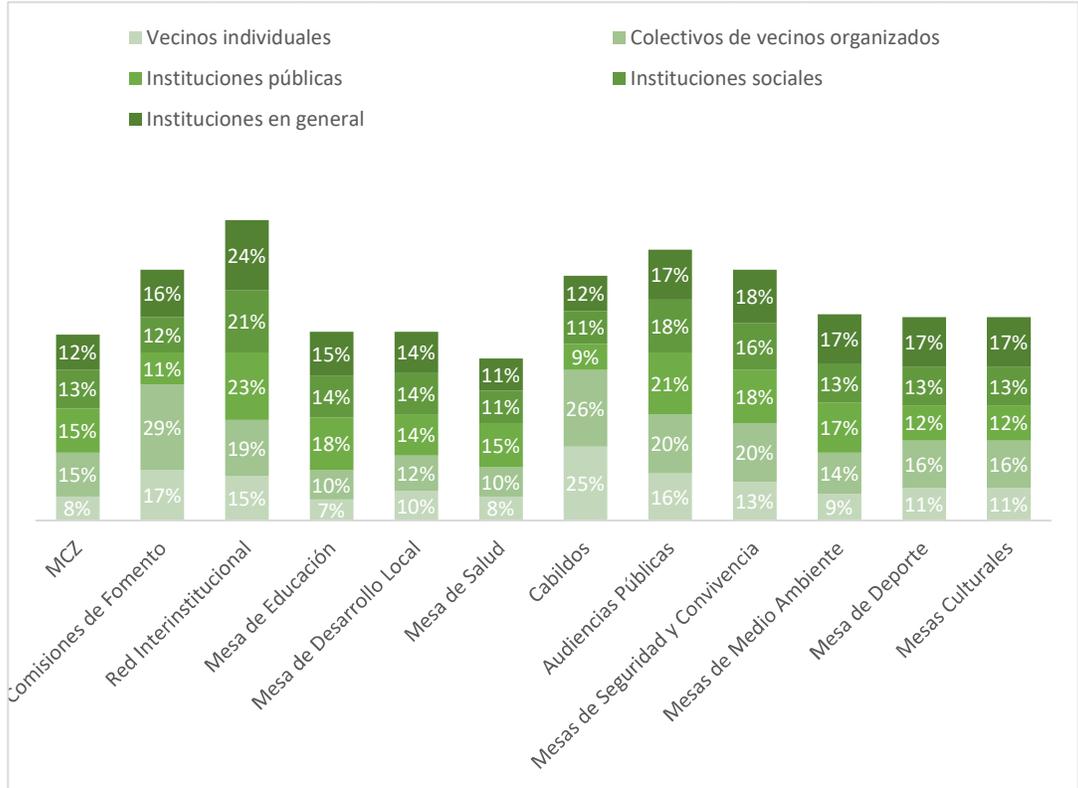
Entre quienes tienen menor nivel educativo, tienen una valoración excelente de los Cabildos, las mesas (salud, cultura, seguridad y convivencia), como también de las redes interinstitucionales. (Ver cuadro N° 13).

CUADRO N° 13: Valoración como “excelente” de los instrumentos de participación ciudadana, según nivel educativo del alcalde en porcentajes.

Nivel educativo/Valoración de	Primaria	Secundaria o UTU Ciclo Básico	Bachillerato o UTU segundo ciclo	Terciaria/ Universitaria
Audiencias públicas	67%	60%	60%	22%
Cabildos	100%	80%	80%	44%
Comisiones de Fomento	67%	80%	60%	33%
Mesa de Desarrollo local	67%	30%	60%	33%
Mesa de Educación	67%	40%	40%	22%
Mesa de salud	100%	90%	100%	33%
Mesas culturales	100%	70%	60%	56%
Mesas de Coordinación Zonal	67%	40%	40%	22%
Mesas de deporte	67%	60%	60%	22%
Mesas de medio ambiente	67%	50%	40%	22%
Mesas de Seguridad o convivencia	100%	40%	40%	44%
Red interinstitucional	100%	50%	60%	33%

Cuando se les consultó a los alcaldes sobre quiénes participan de los distintos ámbitos de participación, se observó que, de acuerdo con sus apreciaciones, las mesas en general tienen mayor participación de representantes de instituciones y menor participación de vecinos; las comisiones de fomento poseen una mayor representación de colectivos de vecinos organizados y menor participación de instituciones sociales; las redes interinstitucionales poseen menor participación de vecinos y una participación pareja de instituciones de diversas índoles; los Cabildos poseen una mayor participación de colectivos de vecinos organizados y de vecinos individuales y menor de instituciones sociales; mientras que las Audiencias Públicas poseen una participación pareja de todas las representaciones, con una leve tendencia de colectivos de vecinos organizados (Ver gráfico N° 11)

Gráfico Nº 11: Quiénes participan de cada instrumento de participación, en porcentajes.



En resumen, en lo que respecta a instrumentos de participación, los municipios participan en diversos ámbitos, siendo los Cabildos y la Audiencias Pública en las que más participan y al mismo tiempo los mejor valorados, seguidos de las mesas culturales y las comisiones de fomento.

Los cabildos de acuerdo a la filiación política son mejor valorados por los alcaldes del Partido Nacional que los del Frente Amplio, que valoran más las Audiencias Públicas y las mesas culturales. En relación a quienes repiten el mandato o no, no hay diferencias en la valoración de los Cabildos, pero si para el resto de los espacios, ya que los que no repiten tienen mejor valoración de todos los espacios. Asimismo, los Cabildos son mejor valorados entre lo de menor edad, mientras que las Audiencias poseen mejor valoración entre los de mayor edad. Por nivel educativo, los más formados son los más críticos de los Cabildos y de las Audiencias Públicas. Finalmente, si se analiza los datos según quienes participan se ve que en los Cabildos hay mayor participación de vecinos a título individual, así como también de colectivos organizados. Por su parte, las Audiencias poseen una participación pareja (de vecinos individuales, colectivos de vecinos, instituciones públicas) con una leve mayoría de colectivos de vecinos organizados.

8 Sobre los instrumentos para la participación multinivel

Como se pudo apreciar en los capítulos anteriores los alcaldes, en general, poseen buena valoración sobre los instrumentos de participación definidos en el PEC, Cabildos y Audiencias Públicas.

“...implica una política de transparencia en el uso de los fondos públicos” “En los cabildos también hacemos rendición de cuentas. A veces lo hacemos separado. La gente participa siempre”.

Sin embargo, en las entrevistas realizadas, se perciben algunas críticas referidas a la cantidad de gente que participa de estas instancias y la tensión existente entre la atención colectiva y la atención de vecinos de manera individual.

“hay pocos vecinos organizados y la atención a vecinos de forma individual es más difícil de brindar” “La gente ahora al tener una persona cercana... se piensan que es más fácil” “Ahora la gente quiere que vos le soluciones todo” “El hecho de que haya un alcalde hace que esté todo más cerca y por tanto piden que todo se lo soluciones rápido” “La gente quiere esa atención más personalizada y uno se hace cinco minutos” “El Cabildo no reúne mucha gente, el último hubo seis o siete personas”

La dificultad para la organización de colectivos de vecinos encuentra argumentos en la falta de apoyo de los vecinos a la gestión de lo público, en la ausencia de formación para la gestión y en el hecho de que el municipio por su cercanía presenta mayor potencial para los vecinos para la resolución de problemas. En relación a este último aspecto, de acuerdo a la opinión de algunos entrevistados, el hecho de contar con municipios produce una mayor cercanía con la gente que, en ocasiones, podría no ser del todo positivo, ya que se elevan los niveles de exigencia para la resolución de problemas, tanto para con el municipio como con el alcalde.

“hay poco apoyo de la gente” “Los vecinos consideran que al ser un municipio de “puerta abierta” sumado al contacto cotidiano hace que el día del cabildo haya menos gente ya que ya se sintieron atendidos. La participación sucede más a nivel individual y directo”.

Con relación a la cercanía, se visualizan al menos dos posturas, una en la que se apuesta a los espacios de participación para definir prioridades y discutir propuestas, y otra en donde se piensa que estos espacios no son necesarios tendiendo a desarrollar prácticas de “atención directa”. Esta última postura tiende a desestimular la participación de los vecinos en los ámbitos colectivos.

Si bien no parece razonable polarizar el análisis entre el trabajo colectivo y el individualizado, sí parece necesario determinar qué asuntos son de resorte colectivo y cuáles de carácter individual y en qué ámbitos o a qué nivel corresponde resolverlos. Este aspecto puede favorecer la tentación de confundir el derecho de la gente de ser atendido con la de “recibir favores”, para lo cual es necesario saber cómo se gestionan los vínculos de modo de evitar o atenuar la tentación de saltar pasos de parte de los vecinos.

Una interrogante que surge es si los alcaldes sienten que poseen las competencias necesarias para llevar adelante y gestionar adecuadamente los espacios o instrumentos de participación ciudadana. En tal sentido, en los últimos años se han desarrollado experiencias de capacitación, las cuales, en opinión de los entrevistados, poseen buena valoración.

Algunos alcaldes consideran que poseen capacidades instaladas, habiendo sido favorecidos por el trabajo que realizaron junto con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) sobre gestión por proyectos, cuadros de marco-lógico y compromisos de gestión. También valoran el apoyo técnico recibido.

“contamos con un ingeniero que nos ayuda a hacer los proyectos de OPP”

Las críticas identificadas en las entrevistas con relación a la capacitación recibida no refieren a contenidos sino a aspectos logísticos. En especial, aparece la dificultad para conciliar los horarios.

“la mayoría es a las 10 de la mañana, no se puede participar” “Los concejales no tienen mucho tiempo, porque muchos tienen otra actividad laboral, son productores rurales, feriantes”, “es mucho esfuerzo porque desatiende su actividad”.

Las necesidades de formación que identifican refieren al diseño e implementación de proyectos. Entienden que poseen dificultades, por lo que manifiestan la necesidad de contar con técnicos para apoyar los proyectos de obras que tienen proyectadas.

Por otra parte, otras críticas tienden a no identificar dificultades de carácter endógeno, es decir dentro del municipio, sino que entienden que el problema está en el sistema de descentralización, el cual consideran aún incompleto.

“no se termina de entender del todo bien, ya que pueden hacer un montón de cosas, pero para todo dependen del apoyo de la Intendencia. Precisan solucionar un tema vinculado a un camino, y es necesario hablar con Canelones, les piden iniciativas... pero cuando las tienen, necesitan y dependen de la Intendencia. Hasta que no se decide desde la planificación de las direcciones, la autonomía de los municipios es muy poca. Le transmiten al vecino lo que les informan, pero no cumplen y el vecino no les cree”.

En relación a los Cabildos como ámbito de participación colectiva, en las entrevistas se pueden identificar tres posturas:

Por un lado, están los que tienen la convicción teórica de que es un espacio útil (“siempre son útiles”) teniendo además experiencias de implementación positiva, aunque a la vez reconocen dificultades de gestión.

“Se hace lo que quiere la población y tienen receptividad” “la gente está con más avidez de encontrarse y la participación es buena” “en los cabildos hablan con los vecinos de lo que han logrado y lo que han hecho en conjunto. Todas las resoluciones del consejo que tienen que ver con cultura surgieron y pasaron por los cabildos y las reuniones con actores culturales. Lo mismo con el área deporte” “El 100% de las decisiones sobre compra de materiales para obras han

surgido de instancias de consulta popular. El plan de alumbrado de la ciudad, de pavimentación, lo planes de gestión ambiental, todas las resoluciones tienen una parte que cuenta con el informe favorable de la comisión correspondiente”.

Consideran que ante su convocatoria los vecinos se sienten más arraigados al territorio y comprometidos con la toma de decisiones, siendo la mejor manera de tener una buena convivencia desde afuera y hacia adentro del municipio.

“De acá a fin de año habrá una audiencia pública, un cabildo cultural y la definición del plan de caminería rural”.

Por otra parte, están los que consideran que el problema no está en los espacios o instrumentos definidos, sino en sus dificultades de gestión/implementación del espacio (preparación, convocatoria, asistencia, gestión del cabildo).

“armar todo es complicado. Es todo a base de funcionarios municipales. Organizar cabildos lleva mucho tiempo” “La convocatoria es difícil, hemos hecho pocos, 2 o 3 porque la convocatoria no es creíble”

Frente a estas dificultades algunos procuran hacer coincidir los cabildos con otras instancias de mayor convocatoria como ser la inauguración de una obra.

Otro aspecto que fue señalado como una dificultad de estos espacios es la gestión o tener que “lidiar” con algunos vecinos con mala actitud.

“A veces es medio ingrato porque van los “contras”, pasas momentos ingratos. Entonces baja la participación, porque hay que gente que prefiere no ir” “A veces hay gente que se pasa de la raya, que piensa que, con sólo pedir en el cabildo ya se hace” “No comprenden que hay un proceso de toma de decisiones”

La confrontación, la no comprensión de los tiempos y procesos, así como la preferencia de algunos vecinos por buscar soluciones a través de vías más directas para la solución de sus demandas, se destacan entre los desafíos de los alcaldes y de todo el equipo del municipio, tanto en la gestión previa, durante y posterior a un Cabildo.

“Se hacen con la intención de que la gente participe, pero no van. La gente prefiere ir en grupos pequeños o de forma individual porque encuentran cercanía y respuesta en una entrevista personal” “La participación se da en casos puntuales sobre salud y seguridad, que son los temas que convocan”.

Finalmente, si bien es el grupo más minoritario, existen opiniones que consideran que los Cabildos no han tenido resultados positivos y se inclinan a modelos más “tradicionales” de gestión basado en el trato directo con el vecino.

“Hay un vínculo directo de los vecinos con el municipio, por lo que no requieren de una instancia como tal para presentar sus planteos. El propio alcalde cuenta con una camioneta que recorre el municipio a diario, va a la feria”.

Por tanto, a través de las entrevistas se pueden apreciar los distintos grados de adhesión que presentan los espacios/instrumentos de participación definidos por el gobierno de Canelones y las dificultades que encuentran los alcaldes asociadas a estos.

8.1 Sobre la recuperación de mora

Durante esta administración, el gobierno de Canelones incentivó a los municipios a ser protagonistas en la recuperación de mora de contribución inmobiliaria. Esta experiencia es novedosa ya que los involucra en una tarea que hasta entonces ha sido de resorte departamental y que además permite que cuenten con parte de los recursos recaudados para la gestión de proyectos o iniciativas propias. En tal sentido, se indagó sobre la opinión que presentan los alcaldes de la experiencia y los resultados obtenidos, no sólo por la novedad, sino porque además puede ser un instrumento interesante para la gestión de proyectos participativos y de diálogo entre niveles de gobierno, muy en particular entre el tercer y segundo nivel de gobiernos.

En las entrevistas se recoge que algunos municipios no han utilizado este instrumento. El principal motivo que argumentan es que no han tenido instancias informativas o participativas sobre el tema.

Dentro de los que sí lo utilizaron, hay un grupo que entiende que no les ha dado resultado porque lo que se recuperó fue muy poco, otros no han trabajado a nivel colectivo el tema y lo han dejado en la órbita administrativa. Otros en cambio, usaron lo recaudado para la convocatoria de proyectos participativos o para la compra de recursos para el municipio como ser una pantalla informativa en el municipio.

“El tema de la recuperación de morosidad es un tema difícil y complicado para este municipio porque no hay una cultura instalada de pago” “es interesante, pero le genera más trabajo a la tesorera”

Desde el punto de vista de la información que aporta el Censo, la enorme mayoría (96%) habría participado de la experiencia de recuperación de mora (Ver Cuadro N° 14)

CUADRO N° 14: Participación en la recuperación de mora, en porcentaje.

Participó	Municipios	%
Si	26	96%
No	1	4%
Total	27	100%

Respecto a la valoración que hacen del instrumento, casi seis de cada diez alcaldes manifiestan estar muy de acuerdo con la experiencia y dos de cada diez de acuerdo. Tan sólo el 7% está en desacuerdo (Ver Cuadro N° 15).

CUADRO N° 15: Valoración de la recuperación de mora, en porcentaje.

	Municipios	%
Muy en desacuerdo	0	0%
En desacuerdo	2	7%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	15%
De acuerdo	6	22%
Muy de acuerdo	15	56%
Total	27	100%

Cuando se indaga la opinión de acuerdo con el partido político al que pertenece el alcalde, se encuentra que no existen mayores diferencias entre partidos.

Exceptuando el caso del partido colorado, comparando Frente Amplio con Partido Nacional, los grados de acuerdo y muy de acuerdo son de 78% y 76% respectivamente, y los niveles de desacuerdo y neutros son 20% y 26% (Ver cuadro N° 16)

CUADRO N° 16: Valoración de la recuperación de mora según partido político, en porcentaje.

	FA		PC		PN	
Muy en desacuerdo	0	0%	0	0%	0	0%
En desacuerdo	1	6%	0	0%	1	13%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	17%	0	0%	1	13%
De acuerdo	4	22%	1	100%	1	13%
Muy de acuerdo	10	56%	0	0%	5	63%
Total	18	100%	1	100%	8	100%

Por otra parte, con relación a los usos que se hicieron del presupuesto de lo recaudado que corresponde al municipio, no se concentran en un fin específico, como se puede ver en el cuadro a continuación.

CUADRO N° 17: Uso del presupuesto correspondiente a la recuperación de mora.

	Si	No	NC	Total
Podas	2	24	1	27
Materiales de información	1	25	1	27
Gastos para actividades recreativas o sociales	4	22	1	27
Apoyo a actividades de organizadas por instituciones o vecinos	5	21	1	27
Iluminación	5	21	1	27
Presupuesto participativo	4	22	1	27

8.2 Sobre el financiamiento de proyectos a través de fondos de la OPP

Otro de los instrumentos utilizados para la participación y fortalecimiento del tercer nivel de gobierno, es el financiamiento de proyectos a través de fondos de la OPP.

Sobre estas experiencias, en las entrevistas se recogen valoraciones positivas, no sólo por el apoyo financiero, sino y muy en particular, por el apoyo técnico en la formulación de proyectos.

“La OPP es la que nos da instrumentos para hacer los proyectos” “Están todos los proyectos dentro del plan quinquenal.”

Como se puede ver en el cuadro N° 18, de acuerdo con la información relevada en el censo, la enorme mayoría (89%) está de acuerdo que se ejecute el presupuesto a través de proyectos formulados de esa manera y el 100% está de acuerdo en que esta forma de ejecución presupuestal colabora a fijar prioridades y a tomar decisiones. En cambio, poco más de la mitad de los alcaldes considera que no recibieron capacitación adecuada para hacer los proyectos.

CUADRO N° 18: Grados de acuerdo y de desacuerdo (frases) con la ejecución presupuestal a través de proyectos financiados por OPP, en porcentajes.

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni desacuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo	Total
Es bueno que la ejecución presupuestal se elabore de esa forma.	0%	0%	11%	26%	63%	100%
Es bueno que la ejecución presupuestal se elabore de esa forma, pero no recibimos capacitación adecuada para hacerlo.	7%	15%	26%	30%	22%	100%
Es bueno que la ejecución presupuestal se elabore de esa forma, porque ayuda a fijar prioridades y a tomar mejores decisiones.	0%	0%	0%	15%	85%	100%

Es de suponer, que estas herramientas estén conectadas o en diálogo con el PEC y los espacios de participación definidos en él. En tal sentido, es importante conocer el grado de conocimiento que tienen los alcaldes de este.

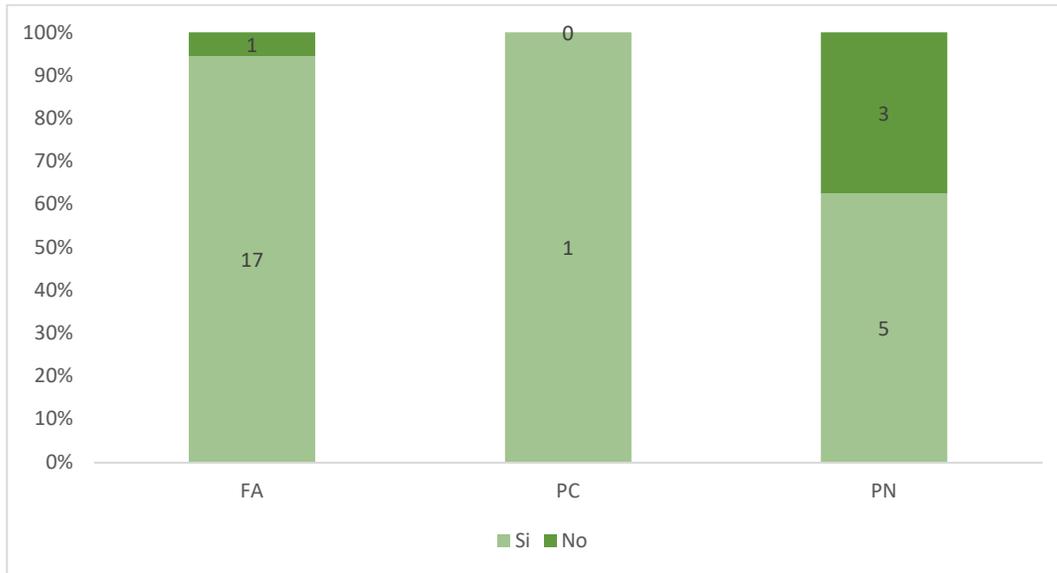
Como se puede apreciar en el cuadro a continuación, el 85% de los alcaldes tiene conocimiento del PEC mientras el 25% manifiesta no tenerlo.

CUADRO N° 19: Conocimiento del PEC por parte de los alcaldes, en porcentaje.

Conocimiento del PEC	Municipios	%
Si	23	85%
No	4	15%
NS/NC	0	0%
Total	27	100%

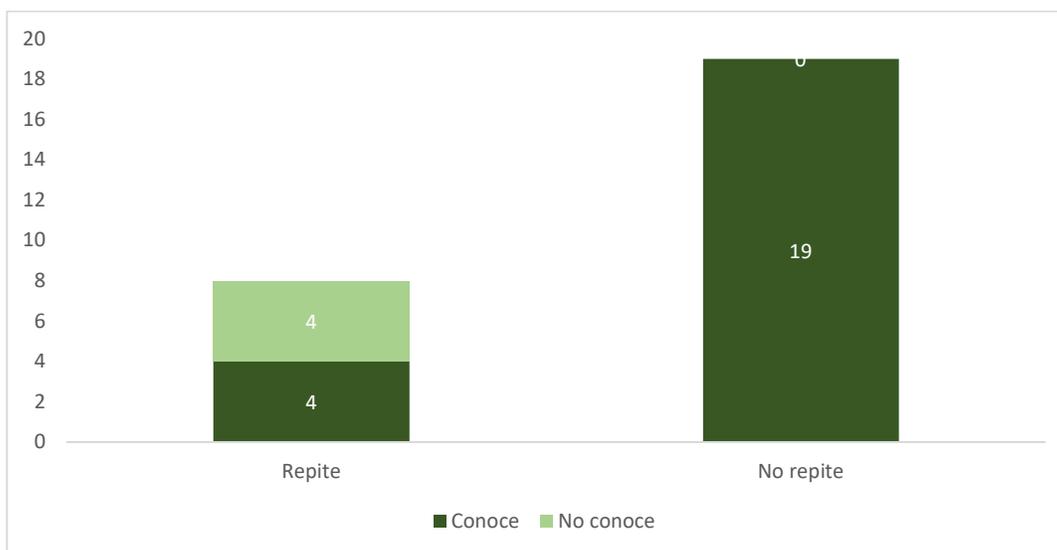
Cuando se analiza el conocimiento según partido político por el que fue electo el alcalde, mayor proporción de alcaldes del Frente Amplio lo conocen que del Partido nacional (Ver gráfico N° 20).

GRAFICO N° 12: Conocimiento de PEC según partido político al que pertenece el alcalde, en porcentaje.



Por otra parte, se observa que el conocimiento del PEC entre los alcaldes que no repiten mandato es total, mientras que entre los que si repiten mandato es sólo de la mitad (ver tabla 7.8).

GRAFICO N° 13: Conocimiento del PEC según repetición de mandato del alcalde, en porcentaje.



Si bien hay buen nivel de conocimiento del PEC, cuando se indaga sobre su contribución a ordenar el proceso de participación canaria, las opiniones pasan a ser más diversas. Poco más de la mitad de los alcaldes entiende que el PEC ayuda a ordenar la participación, un tercio posee una opinión neutra y un 7% está muy en desacuerdo (Ver cuadro Nº 20)

CUADRO Nº 20: Grados de acuerdo sobre si el PEC ordena la participación canaria, en porcentajes.

	Municipios	%
Muy en desacuerdo	2	7%
En desacuerdo	0	0%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8	30%
De acuerdo	2	7%
Muy de acuerdo	13	48%
NS/NC	2	7%
Total	27	100%

Sin embargo, el 85% de los alcaldes manifiesta estar de acuerdo con el trabajo en microrregiones, una de las propuestas ordenadoras que contiene el PEC (Ver cuadro Nº 21).

CUADRO Nº 21: Grado de acuerdo con el trabajo en microrregión.

	Municipios	%
Muy en desacuerdo	1	4%
En desacuerdo	1	4%
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	7%
De acuerdo	6	22%
Muy de acuerdo	17	63%
NS/NC	0	0%
Total	27	100%

En suma, en términos generales se puede considerar que, de acuerdo con las opiniones de los alcaldes, hay buena evaluación de los instrumentos de participación, Cabildos y Audiencias. No obstante, se identifican dificultades para el logro efectivo de la participación. A modo de ejemplo, algunos alcaldes entienden que la cantidad de personas que hacen uso de estos espacios es reducida.

Por otra parte, se percibe la existencia de una tensión entre la atención de colectivos y la atención individualizada, particularmente en lo que refiere a la solución de problemas. Este aspecto, sumado a otros, hace que se presenten dudas sobre la efectividad de la cercanía. Se visualiza que, podría tener un efecto desalentador para la participación, debido a que las soluciones se encuentran más rápido demandando de forma individual, desincentivando por ende la participación en ámbitos colectivos.

Asimismo, algunos alcaldes entienden que el proceso de descentralización es incompleto, siendo todavía muy dependientes de las decisiones y eficiencia de los otros niveles de gobierno, muy en particular del departamento, también jugando en contra de la participación.

Los Cabildos, cuentan con buena valoración de parte de los alcaldes, existiendo una minoría que considera que no son apropiados. Asimismo, se entienden que las dificultades de implementación se deben a problemas endógenos.

Casi la totalidad de los alcaldes participó de la experiencia de recuperación de mora de contribución inmobiliaria promovida por el gobierno de Canelones. Seis de cada diez lo valoran positivamente independientemente de su afiliación partidaria.

En relación con la presupuestación en base a proyectos financiados por OPP, existe muy buena valoración de estas experiencias, aunque también reclaman más capacitación para la formulación de los proyectos y para su monitoreo.

Hay un alto conocimiento del PEC, en especial de aquellos que no repiten mandato. Sin embargo, no hay opinión unánime respecto a si colabora con el ordenamiento de la participación. No obstante, el trabajo en microrregiones posee buena valoración.

9 La convocatoria y la comunicación para la participación

El nivel de la participación, para varios de los alcaldes entrevistados, está relacionado con las capacidades de comunicación del municipio y efectividad de las campañas de convocatoria.

En tal sentido, conocer sobre las formas de comunicación y recursos con los que cuenta el municipio para las convocatorias fue uno de los aspectos que se intentó indagar en este estudio, muy en particular sobre el nivel de uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Las nuevas corrientes de participación destacan el potencial que aportan las TIC en materia participativa. Estas herramientas han irrumpido como soportes en la generación de redes ciudadanas.

Las TIC posibilitan que un mayor número de actores participen en los procesos democráticos. Simplifican los procesos de toma de decisión a la hora de realizar consultas a la ciudadanía sobre temas de interés común en la comunidad.

Rosén (2001) señala que las páginas web municipales constituyen actualmente una de las principales fuentes que los ciudadanos consultan para obtener todo tipo de información local, que son más visitadas que las de cualquier otra administración pública y que inspiran un mayor grado de confianza en el ciudadano.

Sin embargo, la experiencia indica que no deben pensarse a las TIC como sustitutas de los procesos de participación presenciales, sino como instrumentos de aportación de valor. Hoy día son los procesos híbridos, mixtos, que combinan los espacios presenciales y virtuales, los que parecen ser la mejor fórmula de actuación. Además, se considera, que unos ayudan a impulsar a otros y viceversa: la participación presencial debe ser el espacio donde la gente se conozca, se relacione, y allí se debe aprovechar para difundir, sensibilizar y formar sobre la participación virtual, y la participación on-line debe ayudar a facilitar e impulsar los encuentros y, por tanto, la participación presencial.

Para el uso de las TIC, la experiencia internacional indica que es necesaria una cierta madurez general del entorno organizativo y social para poder aplicarlas plenamente a la gobernanza pública.

9.1 Sobre la vías y recursos para la comunicación y convocatoria

A partir de las entrevistas realizadas, en materia de comunicación todos expresan la importancia del uso de las TIC, incluso quienes aún lo sienten como una debilidad del municipio y hacen esfuerzos para formarse en el uso de estas herramientas.

Entre los municipios hay diferencias importantes. Por una parte, se observan municipios que cuentan con una estrategia de comunicación que combina el uso de medios tradicionales como el “boca a boca”, altoparlantes, y publicidad rodante con las redes sociales (Facebook y Twitter) gestionadas desde el propio municipio, por ejemplo, el Municipio de La Paz. Por otra, se

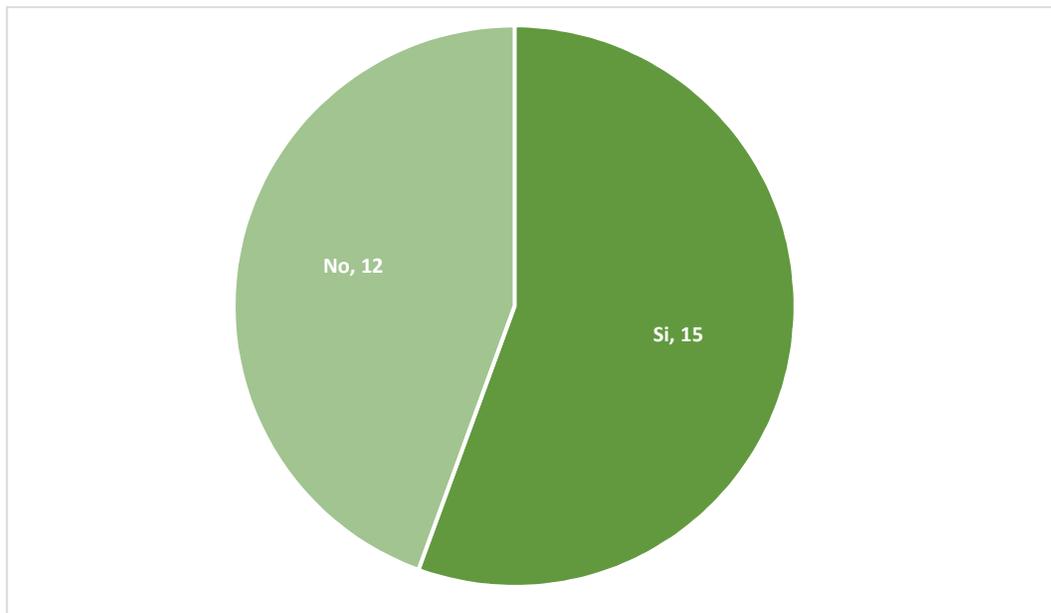
observan municipios cuyas preferencias para la comunicación con la población radican en el uso de medios de televisión, prensa y radios locales, apoyados en la realización de gacetillas de prensa que se difunden en diferentes lugares. El extremo más “tradicional” basa sus convocatorias en el uso del “boca a boca”, llamadas por teléfono y altoparlantes o megáfonos. También utilizan afiches, publicidad callejera, diarios locales y radio.

Una innovación que ha alcanzado a muchos municipios es el uso de la aplicación móvil Whatsapp para difundir información y convocar para la participación. Por ejemplo, las convocatorias a Mesas o Comisiones, en general, suelen realizarse por esta vía. Los coordinadores suelen tener una lista de participantes e instituciones a los que se invitan por este medio.

Por su parte, las redes sociales si bien son reconocidas como medios de gran importancia para la comunicación con la ciudadanía de momento, no están entre los más utilizados por los alcaldes entrevistados. Para algunos son herramientas desconocidas mientras que otros manifiestan que debieron abandonarlas debido a que se generaban “discusiones” o debates que no podían o no sabían manejar. En particular, cuando recibían agravios. En este sentido, algunos manifiestan que, para trabajar con redes, es necesario contar con apoyo técnico.

De esta forma, se identifica un diferencial en el manejo de la comunicación y particularmente cuando se realiza a través de redes sociales cuando el municipio cuenta con un recurso específico para trabajar el tema de comunicación. No todos los municipios cuentan con este recurso (55.5%), no obstante, en algunos han determinado que algún de sus técnicos/personal fijo se capacite en la materia.

GRAFICO N° 14: Municipios que cuentan con un recurso destinado para la comunicación.



En lo que respecta a las convocatorias en zonas rurales, se observa el uso de métodos tradicionales como ser: colocar carteles en los almacenes de barrio, en clubes, escuelas y en el expendio.

9.2 Sobre qué información se difunde

En lo que respecta a la información compartida, nuevamente la diferencia entre municipios es notoria. En un extremo se ubican los municipios que han optado por comunicar información muy diversa que va desde los objetivos de la gestión municipal y sus alcances y avances, la promoción de eventos que ocurran en la ciudad y hasta la difusión de espacios grupales abiertos. En otro extremo se ubican los que optan por una comunicación más limitada o básica. En una posición intermedia se ubican los que manifiestan dar “información general, destacando el anuncio de nuevas obras, particularmente en zonas rurales.

9.3 Encuesta: vías y recursos para la comunicación

Al igual que para los temas anteriores, la encuesta realizada a todos los alcaldes del departamento indagó sobre las diferentes herramientas utilizadas por su municipio para la convocatoria. Como se puede observar en el cuadro a continuación, existen vías que son utilizadas por la gran mayoría de los municipios como ser la red social Facebook (96% la utiliza siempre) mientras otras presentan una menor popularidad como ser la red social Twitter y las radios comunitarias.

CUADRO N° 22: Vías de comunicación utilizadas por el municipio y frecuencia de uso, en %.

Mecanismo de convocatoria:	Siempre	A veces	No	Total
Facebook	96%	0%	4%	100%
Web	93%	7%	0%	100%
Televisión local	82%	19%	0%	100%
WhatsApp	82%	11%	7%	100%
Auto parlantes	78%	19%	4%	100%
Afiches	70%	19%	11%	100%
Radio – prensa	67%	26%	7%	100%
Radios comunitarias	37%	19%	44%	100%
Twitter	19%	22%	59%	100%

Cuando se analizan los métodos de convocatoria, de acuerdo al partido político de adhesión del alcalde, se observa que el Facebook es uno de los métodos más utilizados entre los del Frente Amplio, mientras los del Partido Nacional por su parte, utilizan más la web del municipio, WhatsApp y la televisión local (Ver cuadro N° 23).

CUADRO N° 23: Mecanismos de convocatoria utilizados y frecuencia de uso entre los alcaldes de cada partido político.

Mecanismo de convocatoria:		FA	PC	PN
Auto parlantes	Siempre	78%	100%	75%
	A veces	22%	0%	13%
	No	0%	0%	13%
Afiches	Siempre	61%	100%	88%
	A veces	28%	0%	0%
	No	11%	0%	13%
Facebook	Siempre	100%	100%	88%
	A veces	0%	0%	0%
	No	0%	0%	13%
Web	Siempre	89%	100%	100%
	A veces	11%	0%	0%
	No	0%	0%	0%
Twitter	Siempre	17%	0%	25%
	A veces	22%	100%	13%
	No	61%	0%	63%
Whatsapp	Siempre	72%	100%	100%
	A veces	17%	0%	0%
	No	11%	0%	0%
Radio – prensa	Siempre	67%	100%	63%
	A veces	28%	0%	25%
	No	6%	0%	13%
Radios comunitarias	Siempre	39%	0%	38%
	A veces	17%	0%	25%
	No	44%	100%	38%
Televisión local	Siempre	72%	100%	100%
	A veces	28%	0%	0%
	No	0%	0%	0%

Por otra parte, cuando se comparan los mecanismos de convocatoria de acuerdo con si repiten o no el mandato, se observa que entre quienes no lo hacen, utilizan más los medios locales de prensa, en comparación con los que sí repiten. Asimismo, entre los que no repiten la red social la más utilizada es Facebook. Los que si repiten mandato muestran más uso de la web (Ver cuadro N° 24)

CUADRO N° 24: Mecanismos de convocatoria utilizados y frecuencia de uso entre quienes repiten o no mandato.

Mecanismo de convocatoria:		Repite mandato	No repite mandato
Auto parlantes	Siempre	63%	84%
	A veces	25%	16%
	No	13%	0%
Afiches	Siempre	50%	79%
	A veces	13%	21%
	No	38%	0%
Facebook	Siempre	88%	100%
	A veces	0%	0%
	No	13%	0%
Web	Siempre	100%	90%
	A veces	0%	11%
	No	0%	0%
Twitter	Siempre	13%	21%
	A veces	0%	32%
	No	88%	47%
Whatsapp	Siempre	88%	79%
	A veces	0%	16%
	No	13%	5%
Radio – prensa	Siempre	88%	58%
	A veces	13%	32%
	No	0%	11%
Radios comunitarias	Siempre	50%	32%
	A veces	0%	26%
	No	50%	42%
Televisión local	Siempre	88%	79%
	A veces	13%	21%
	No	0%	0%

Respecto a los mecanismos de comunicación utilizados por los alcaldes según su edad, se observa que los más jóvenes utilizan menos los medios de prensa local en comparación con los de mayor edad. En contraposición se observa que utilizan más las redes sociales, pero también los mecanismos más tradicionales como ser los altoparlantes o afiches (Ver cuadro N° 25)

CUADRO N° 25: Mecanismos de convocatoria y frecuencia de uso según la edad de los alcaldes.

Mecanismo de convocatoria:		Entre 30 y 40 años	Entre 41 y 50 años	Entre 51 y 60 años	Más de 61
Auto parlantes	Siempre	100%	75%	82%	67%
	A veces	0%	25%	18%	17%
	No	0%	0%	0%	17%
Afiches	Siempre	100%	50%	73%	83%
	A veces	0%	50%	9%	0%
	No	0%	0%	18%	17%
Facebook	Siempre	100%	100%	91%	100%
	A veces	0%	0%	0%	0%
	No	0%	0%	9%	0%
Web	Siempre	100%	100%	82%	100%
	A veces	0%	0%	18%	0%
	No	0%	0%	0%	0%
Twitter	Siempre	50%	25%	9%	17%
	A veces	50%	25%	0%	50%
	No	0%	50%	91%	33%
Whatsapp	Siempre	100%	75%	73%	100%
	A veces	0%	25%	9%	0%
	No	0%	0%	18%	0%
Radio – prensa	Siempre	50%	50%	91%	50%
	A veces	50%	38%	0%	50%
	No	0%	13%	9%	0%
Radios comunitarias	Siempre	50%	25%	46%	33%
	A veces	50%	38%	9%	0%
	No	0%	38%	46%	67%
Televisión local	Siempre	50%	75%	91%	83%
	A veces	50%	25%	9%	17%
	No	0%	0%	0%	0%

En cuanto al uso de distintos mecanismos de convocatoria según el nivel educativo alcanzado por los alcaldes, se observa que aquellos con menor nivel de instrucción utilizan más los medios tradicionales, como por ejemplo los altoparlantes, pero al mismo tiempo son los que usan más el WhatsApp. El Facebook por su parte, en términos comparativos, es menos utilizado por los alcaldes de mayor nivel educativo (Ver cuadro N° 26).

CUADRO N° 26: Mecanismos de convocatoria según nivel de instrucción de los alcaldes.

Mecanismo de convocatoria:		Primaria	Secundaria o UTU Ciclo Básico	Bachillerato o UTU segundo ciclo	Terciario/Universitario
Auto parlantes	Siempre	100%	70%	60%	89%
	A veces	0%	20%	40%	11%
	No	0%	10%	0%	0%
Afiches	Siempre	67%	70%	60%	78%
	A veces	33%	20%	20%	11%
	No	0%	10%	20%	11%
Facebook	Siempre	100%	100%	100%	89%
	A veces	0%	0%	0%	0%
	No	0%	0%	0%	11%
Web	Siempre	100%	90%	100%	89%
	A veces	0%	10%	0%	11%
	No	0%	0%	0%	0%
Twitter	Siempre	33%	30%	0%	11%
	A veces	67%	10%	20%	22%
	No	0%	60%	80%	67%
Whatsapp	Siempre	100%	90%	60%	78%
	A veces	0%	10%	0%	22%
	No	0%	0%	40%	0%
Radio – prensa	Siempre	67%	50%	80%	78%
	A veces	33%	30%	20%	22%
	No	0%	20%	0%	0%
Radios comunitarias	Siempre	0%	60%	60%	11%
	A veces	67%	10%	20%	11%
	No	33%	30%	20%	78%
Televisión local	Siempre	100%	80%	60%	89%
	A veces	0%	20%	40%	11%
	No	0%	0%	0%	0%

9.4 Sobre el uso de nuevos medios para la participación

Si bien, a nivel general, utilizan las TIC para las convocatorias, la aceptación de uso de medios tecnológicos como forma de participación, como ser foros o votación de propuestas por internet, no posee niveles de acuerdo altos, aunque tampoco el desacuerdo es claro, más bien se aprecia una actitud neutra en todos los partidos políticos (Ver cuadro N° 27).

CUADRO N° 27: Nivel de acuerdo con la aplicabilidad de nuevos medios para la participación según partido político.

Aplicabilidad de nuevos medios:		FA	PC	PN
Foros por internet	Muy en desacuerdo	3	0	2
	En desacuerdo	2	1	1
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	10	0	3
	De acuerdo	1	0	0
	Muy de acuerdo	2	0	2
Votación de propuestas o proyectos vía internet	Muy en desacuerdo	3	0	1
	En desacuerdo	3	1	2
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	9	0	4
	De acuerdo	1	0	0
	Muy de acuerdo	2	0	1

10 Valoraciones, dificultades y hallazgos de la participación

A partir de la información recabada a lo largo del estudio, se observa en los relatos, que coexisten dos **lógicas de la participación**, una que enfatiza lo colectivo, lo interinstitucional y otra que pone el acento en la “atención” a las demandas particulares, muchas de las cuales necesitan de decisiones colectivas mientras que otras son de resolución ante el municipio y no requieren de un tratamiento en ámbitos colectivos.

Se trata de dos lógicas que pueden ser complementarias, pero que también pueden conspirar entre sí, dependiendo de cómo se construyen las respuestas a las necesidades colectivas y a las particulares, y de cómo se gestionan los vínculos en la gestión de la respuesta se puede potenciar o debilitar la disposición a la participación ciudadana.

Con relación a las **funciones de la participación** (legitimidad, representatividad y alcanzar resultados) no se identifica una función con adhesión unívoca, sí se destaca que la mayoría de los municipios las identifican, aunque algunos parcialmente y una minoría no las identifica. Al desagregar los datos, no se identifican mayores diferencias de acuerdo a la filiación partidaria, **sí** se constata que quienes más demuestran adhesión a las funciones típicas de la participación son quienes asumieron por primera vez el mandato, los que tienen niveles de formación media y quiénes poseen menor edad.

En lo que respecta a la **modalidad de participación** con la que más se identifican los alcaldes, es la decisoria. No obstante, hay pequeñas diferencias de acuerdo con el partido político de afiliación del alcalde. Los del Partido Nacional tienden a identificarse con la modalidad decisoria y los del Frente Amplio con la Cogestión. Asimismo, la modalidad de Cogestión posee mayor adhesión entre los alcaldes más jóvenes, los que no repiten mandatos y los de menor nivel de instrucción.

Con respecto a los **ámbitos de participación ciudadana**, se aprecia que los alcaldes participan de diversas instancias, además de aquellas que son organizadas por el Municipio.

En general, poseen buena valoración sobre los Cabildos, observándose mejor valoración entre los alcaldes de menor nivel educativo y los más jóvenes.

Se observa que los Cabildos poseen una participación mayor de vecinos a título individual mientras que las Audiencias poseen una leve mayoría de colectivos de vecinos organizados.

Los alcaldes tienen en general, buena evaluación de los instrumentos de participación, Cabildos y Audiencias tal como se desprende del Censo. No obstante, cabe señalar que en las entrevistas se identificaron 3 posturas: los que tienen la convicción teórica de la utilidad del ámbito y una experiencia positiva, los que ubican las dificultades en el plano de la implementación y una postura minoritaria que considera que los cabildos no han tenido resultados y se inclinan por modelos tradicionales.

En el grupo que identifica dificultades para el logro efectivo de la participación, se entiende que la cantidad de personas que hacen uso de estos espacios es reducida, percibiendo además que algunas prácticas en los municipios generan tensión entre el trabajo que promueve la participación en ámbitos colectivos con la atención a las demandas individuales. Incluso, en algunos casos, se identifican interrogantes sobre la efectividad de la cercanía, ya que parece ser contraproducente para la participación en instancias colectivas, debido a que las soluciones se encuentran “más próximas” a la gente, y por ende uno de los efectos es que se desincentiva la participación en ámbitos colectivos.

También se señalaron dificultades en la organización de colectivos de vecinos y en la falta de formación para la gestión. Otros, señalan necesidades de formación en diseño e implementación de proyectos, y de contar con apoyos técnicos específicos para dar seguimiento a obras proyectadas. En los casos en que hubo capacitación por parte de OPP, en marco lógico y gestión de proyectos, la valoración es muy positiva, requiriendo ajustes logísticos que faciliten la participación de vecinos con sus actividades laborales.

Para otros, el proceso de descentralización es incompleto, debido a que los asuntos que se resuelven a nivel de los municipios son muy dependientes de las decisiones y de la eficiencia de los otros niveles de gobierno, muy en particular del departamento.

Hay alto **conocimiento del PEC**, en especial de aquellos que no repiten mandato y los representantes del Frente Amplio. Sin embargo, no hay opinión clara en relación de sí colabora al ordenamiento de la participación. No obstante, el trabajo en **Microrregiones** (uno de los instrumentos que propone el PEC) posee buena valoración porque permite generar indicadores claros de la efectividad, eficacia y eficiencia de la gestión, así como posibilita hacer economías de escala con otros municipios y compartir insumos, maquinarias, herramientas, recursos humanos y proyectos.

En relación a los **Comité de Gestión**, si bien estos cuentan con buena valoración, se identifican dificultades a ser superadas; en particular, se critica el hecho de que no tengan carácter resolutivo, que tengan poca frecuencia, “se dejaron de utilizar y esas estructuras habilitaban una forma de planificar y evaluar y de ese modo evitar caer en las demandas individuales”.

Cabe señalar que también se indago sobre dos instrumentos de apoyo a la gestión, la gestión de la mora y los proyectos con fondos de OPP.

Sobre el **cobro de la mora**, casi la totalidad de los municipios lo implementó, la mayoría está de acuerdo y muy de acuerdo, no hay diferencias en la adscripción partidaria, sí en el destino de los fondos.

En relación con la presupuestación por **proyectos con apoyo de OPP** destacan el valor del apoyo con fondos y particularmente el apoyo técnico recibido. La amplia mayoría valora la ejecución por proyectos porque ayuda a fijar prioridades, pero más de la mitad cree que no tuvo la capacitación adecuada.

La **comunicación y la convocatoria** para la participación resultan claves para los procesos de participación. Hay consenso de que las TIC tienen alto potencial para la generación de redes, facilitar acceso a información; pero no son sustitutas de los procesos presenciales. Todos los alcaldes valoran las TIC, aún quienes lo sienten como una debilidad y buscan formarse. En la práctica, combinan diferentes métodos, que van del tradicional “boca a boca” o el megáfono, a la red social Facebook; pero hay diferencias importantes entre los municipios, especialmente porque algunos tienen una estrategia definida y técnicos especializados. No contar con ese apoyo técnico hace que algunos alcaldes valoren dejar de usar las redes por los agravios que reciben. Solo poco más de la mitad de los municipios cuentan con técnicos para la comunicación. Los medios más usados son Facebook y la página web del municipio, seguidos de televisión local y la aplicación móvil WhatsApp, los menos usados son las radios comunitarias y la red social Twitter. El Facebook es más usado por los alcaldes del FA mientras que en el PN usan la página web del municipio, el WhatsApp y la televisión local. Los que no repiten mandato usan más los medios locales y los que repiten se inclinan por la página web. Si se analiza por edades los más jóvenes se valen más de los más nuevos y los de mayor edad utilizan más la página web y la red Facebook. Finalmente, cabe señalar que las nuevas formas de participación a través de medios tecnológicos no poseen niveles de acuerdo alto. Más bien se ven posturas neutras y un ligero predominio en contra.

El proceso de participación Canario no dista mucho de otras experiencias a nivel internacional. En general hay una serie de obstáculos a los que se afrontan los procesos participativos:

Riesgo de generar un “clientelismo”, es decir, que en el momento en que las asociaciones civiles se relacionan con el poder político su conexión suponga un fortalecimiento o un debilitamiento en la organización, debido a la transferencia de responsabilidades públicas, estas posturas son defendidas desde ambos puntos de vista.

Carencias de información y/o formación de la ciudadanía: dificultades de la población para participar plenamente debido a la falta de información y de formación cívica, de manera que puedan surgir facciones o grupúsculos que se “apropien” del uso y aplicación de los recursos en virtud de su nivel asociativo o de la información que dispongan. La poca participación que en ellos se da de determinados colectivos, como por ejemplo mujeres, jóvenes, personas con escasa instrucción y medios y, sobre todo, inmigrantes, con lo cual habría que reforzar los esfuerzos con estos grupos para que no se queden en los márgenes de las nuevas prácticas participativas.

Descreimiento: descreimiento de la población en la validez de los procesos participativos como la vía para mejorar sus condiciones de vida. La falta de resultados tangibles y/o visibles en plazos razonables, va vaciando el contenido y sentido de la participación y movilización colectiva.

Ciertas características de la población asociadas a: la falta de tiempo, priorización de otras actividades, pasividad, intermitencia en la participación, falta de apropiación de “lo público” en términos colectivos y más allá de las individualidades. Varios autores señalan que actualmente las agregaciones colectivas son mucho más difusas, sin voluntad ni necesidad expresa de

constituirse como organizaciones formales, con unos ritmos de actividad variables que se condensan en momentos determinados para luego pasar un tiempo desactivadas, con una orientación clara hacia la comunidad en general y no hacia sectores específicos de la ciudadanía y con una naturaleza reivindicativa distinta a la del sector asociativo tradicional, preeminente hasta ahora.

Restricciones financieras: de los municipios para disponer de mayores recursos que les permitan planificar su trabajo en función de las necesidades de la población. Este obstáculo es principalmente señalado por los actores políticos y se refleja en el enlentecimiento o demoras en la ejecución de las obras prometidas y presupuestadas.

El Censo realizado para este estudio, intentó conocer la opinión de los alcaldes sobre las restricciones o factores que determinan la participación. En particular, se buscó conocer aquellos factores que, a juicio de los alcaldes, son eventuales dificultades para la participación ciudadana.

En tal sentido, se utilizaron tres categorías que fueron descritas en el marco teórico utilizado para este estudio. Ellas son:

- **MU: Relativos al Municipio:** son factores relativos al municipio, como ser el tamaño, los recursos, la cultura organizacional y el tiempo político.
- **DP: Relativos al diseño del proceso participativo:** el carácter temporal o permanente de los procesos, el carácter vinculante o no del proceso; quién es el impulsor del proceso (sociedad civil, administración o ambas); la visibilidad del proceso (medios de comunicación, redes sociales, etc.) y el tipo de participantes (asociaciones y/o ciudadanos a título Individual).
- **CP: Relativos al contenido de las propuestas:** se trata de aquellas propuestas que suponen un desafío o ruptura, que se alejan de las líneas marcadas previamente por las autoridades y que por ende tienen menos probabilidad de ser aceptadas e implementadas. También es necesario contemplar el costo de la propuesta, así como la existencia de diferentes fuentes de financiación.

En el siguiente cuadro se resume las valoraciones de los alcaldes respecto a los factores. Los principales factores determinantes identificados por los alcaldes son los vinculados al municipio y a los contenidos de la propuesta.

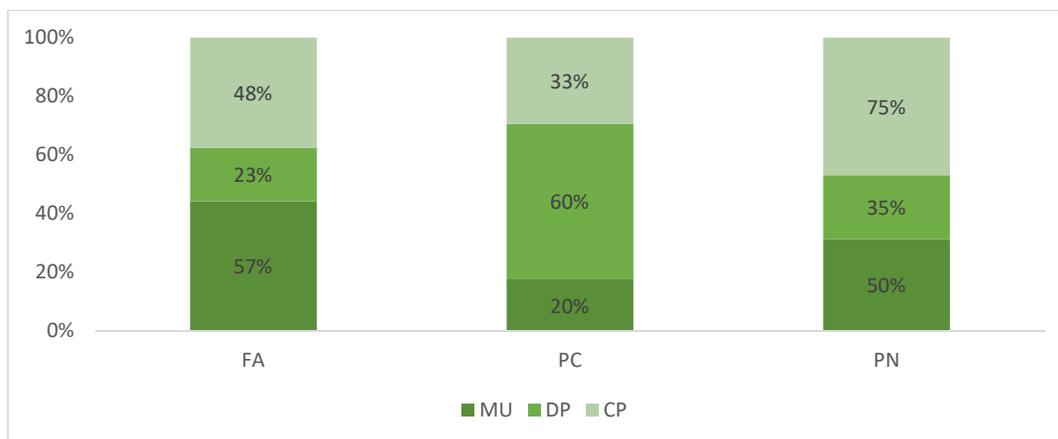
CUADRO N° 28: Factores determinantes de la participación según Municipio.

Municipios/ Afirmaciones	Relativos al municipio (máx. 5)	Relativos al Diseño de Participación (máx.5)	Relativos al contenido de las propuestas (máx. 6)
San Jacinto	4	1	5
La Floresta	3	2	5
Parque del Plata	2	0	4
Canelones	3	0	4
Barros Blancos	4	1	4
Paso Carrasco	4	1	4
Suárez	4	1	4

Municipios/ Afirmaciones	Relativos al municipio (máx. 5)	Relativos al Diseño de Participación (máx.5)	Relativos al contenido de las propuestas (máx. 6)
Los Cerrillos	2	2	4
Montes	2	2	4
Aguas Corrientes	3	2	4
Sauce	4	2	4
Tala	2	4	4
Santa Rosa	3	1	3
Progreso	2	2	3
San Antonio	4	3	3
Ciudad de la Costa	1	0	2
Migues	1	0	2
Colonia Nicolich	2	0	2
Soca	2	0	2
La Paz	3	0	2
18 de Mayo	3	1	2
Santa Lucía	4	1	2
Atlántida	2	2	2
San Bautista	1	3	2
Empalme Olmos	2	3	2
Salinas	3	3	2
Toledo	2	1	1

Cuando se analizan estas opiniones según el partido político por el cual fue electo el alcalde, se observa que los del Frente Amplio tienden a identificar las dificultades en los factores endógenos del municipio (57%), mientras que los del Partido Nacional lo ubican en los contenidos de las propuestas (75%). Por otra parte, si bien los alcaldes del Partido Colorado son una minoría marginal en el total, es de destacar que se diferencian de los otros, identificando los factores determinantes en el diseño del proceso de la participación (Ver gráfico N° 15)

GRAFICO N° 15: Factores determinantes de la participación según partido político, en porcentaje.

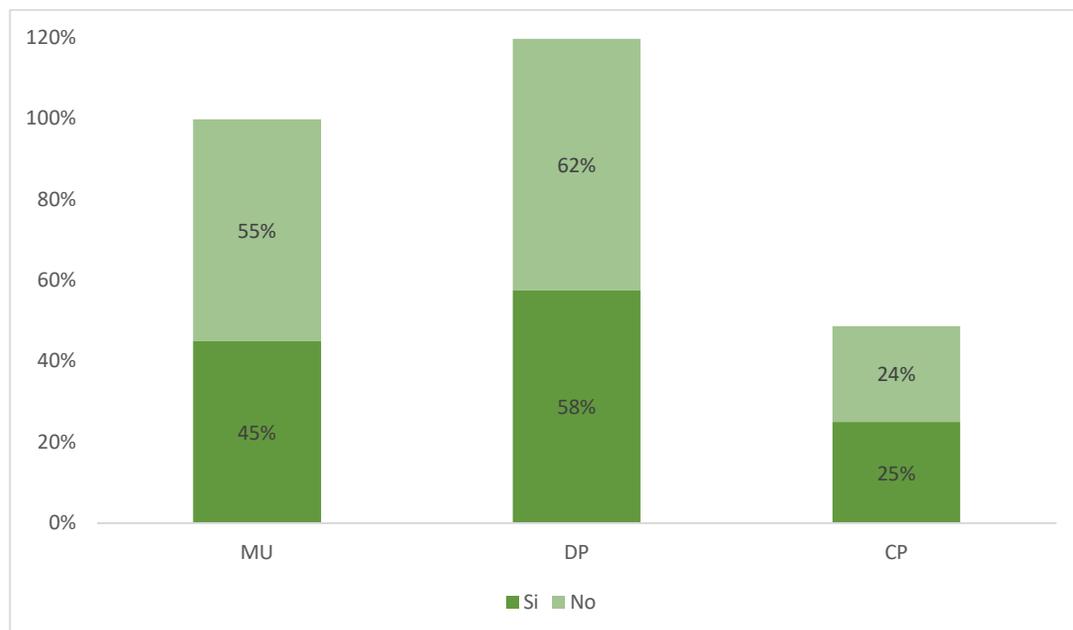


Por otra parte, cuando se analizan los datos en función de si repiten mandato, no se aprecian diferencias sustantivas, aunque sí se observa una leve tendencia mayor a ubicar más los factores determinantes en el municipio y en las dificultades en el diseño del proceso participativo, en quienes no repiten (Ver gráfico N° 16).

GRAFICO N° 16: Factores determinantes de la participación, según repetición de mandato.

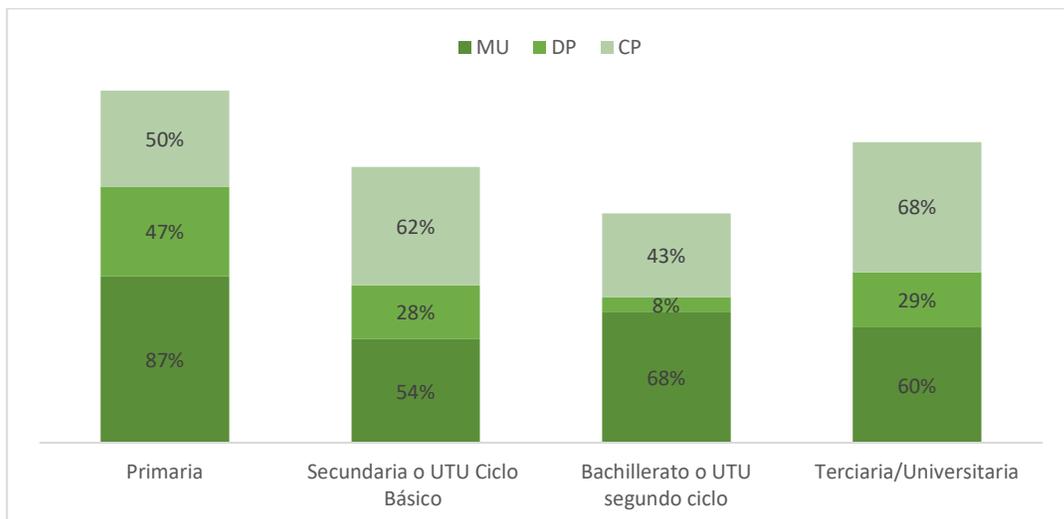
Cuando se indaga los factores determinantes de la participación, según la edad de los alcaldes, se observa que existe bastante paridad en lo que refiere a los contenidos del municipio. Sin embargo, los más jóvenes tienden a ubicar más, en comparación con los otros tramos etarios, los factores en los contenidos de las propuestas (Ver gráfico N° 17).

GRAFICO N° 17: Factores determinantes de la participación según edades de los alcaldes, en porcentajes.



A su vez, en lo que refiere a nivel educativo, los alcaldes con menor nivel de instrucción, tienden a ubicar los factores determinantes en los aspectos intrínsecos del municipio. En contraposición, los de mayor nivel educativo, ubican más los factores en los contenidos de las propuestas (Ver gráfico N° 18)

GRAFICO N° 18: Factores determinantes de la participación según nivel educativo de los alcaldes, en porcentaje.



En definitiva, como se puede apreciar en este capítulo no existe una opinión unánime sobre los factores determinantes de la participación. De acuerdo a las respuestas del Censo, se observa que los alcaldes del Frente Amplio tienden a ubicar los factores en los aspectos intrínsecos del municipio, mientras que los del Partido Nacional, lo hace en los contenidos de las propuestas.

Asimismo, los alcaldes que no repiten mandato tienen una leve tendencia a ubicar los factores determinantes en el diseño de la participación.

A su vez, los de menor edad poseen más concentración en la ubicación de los factores en los contenidos de las propuestas, al igual que los de mayor nivel de instrucción, mientras que los de menor nivel de educativo en los factores internos del municipio.

11 Propuestas para el seguimiento de la gestión a nivel municipal, microrregional y departamental.

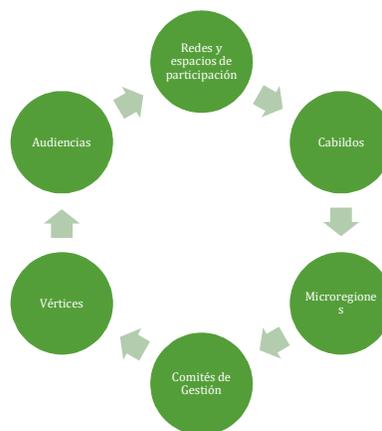
A partir de los resultados descritos, a continuación, se presentan una serie de **recomendaciones** para fortalecer y monitorear el proceso de participación canario. Estas se ordenan en cuatro factores claves que, a juicio de los resultados de este estudio, resultan claves para el fin propuesto: i) el inicio de la cadena de valor de la participación; ii) el flujo de la información; iii) decisión de volcar recursos para el fomento de la participación; iv) la elaboración de un Tablero para la Planificación y de Seguimiento Territorial.

11.1 El inicio de la cadena de valor de la participación.

El inicio de un período de administración o de un nuevo año, puede ser un momento propicio para Iniciar los procedimientos de participación. Es conveniente que estos periodos tengan la motivación de ser acompañados de procesos de planificación y decisión, que es cuando la participación de los ciudadanos puede tener un efecto de cambio. (Bogumil 1999).

La gestión territorial canaria tiene, a nuestro juicio una oportunidad en su organización, que son los Comités de Gestión y las Microrregiones. Esto permite una cadena o circuito de oportunidades para el desarrollo territorial por medio de la participación ciudadana. Esta "cadena" puede ser un proceso de toma de decisiones que resumidamente se puede describir como: i) **redes y espacios de participación** del territorio que colaboran con los procesos de participación y promoción de colectivos; ii) **Cabildos** para identificar necesidades; ii) **Microrregión**, en donde se comparten los diagnósticos y planes recogidos en cada municipio, definir prioridades y espacios de toma de decisiones para realizar propuestas y planes que son presentados en los Comités de Gestión; iii) **Comités de Gestión** en donde se presentan y discuten los planes territoriales de las microrregiones y las direcciones departamentales que luego procesan y discuten en los vértices; y iv) **Vértices**, espacios en donde los directores departamentales discuten sus planes, definen prioridades e incorporan y dialogan con las demandas territoriales; v) **Audiencias**, espacios en donde se rinde cuenta sobre lo planificado.

Diagrama Cadena de Valor de la Participación:



11.2 El flujo de la Información

Para que la cadena o circuito fluya, debe alimentarse de información. La participación necesita de información. El diagrama de diálogo es productivo en tanto se comparte y fluya información. Proporcionar toda la información relevante por parte de las autoridades para la decisión a los ciudadanos, es vital para que los espacios de participación se sientan convocados y escuchados en sus demandas, opiniones y sugerencias.

El armado de la información requiere contar con mecanismos que aseguren la confiabilidad y validez de esta y por ende requiere de tiempo para su procesamiento. Asimismo, es importante que exista presencia de autoridades de otros niveles de gobierno, de acuerdo con los planes y acciones priorizadas.

11.3 Decisión de volcar Recursos

Contar con una autoridad local dispuesta a poner a disposición recursos financieros para implementar decisiones, aporta calidad al proceso participativo. Es importante contar con la participación de las autoridades como oyentes en los encuentros y consejos de los ciudadanos, además de demostrar interés por esos órganos de participación, los refuerza como un lugar donde se es escuchado. Es relevante que los espacios potencien el ejercicio de rendición de cuentas - control ciudadano, como instrumento de transparencia de la gestión, y como espacio de proximidad con la ciudadanía.

La rendición de cuentas no es sólo una rendición contable administrativa. Tampoco es un ejercicio técnico que termina dificultando la comprensión por parte de la ciudadanía, requiere “aprendizaje” en la utilización de métodos veraces y simples, que permitan a los ciudadanos conocer, comprender y evaluar el estado de desarrollo de los planes priorizados.

En relación con el punto anterior, es importante utilizar recursos audiovisuales que permitan mostrar las transformaciones suscitadas durante el período de manera ágil, dinámica y disparadora del debate e intercambio.

11.4 Tablero de Planificación y Seguimiento Territorial (TPST)

Se trata de un **método e instrumento para la toma de decisiones y monitoreo de planes territoriales**. Para llevar adelante los aspectos anteriormente señalados en los puntos anteriores, es necesario construir un método de gestión de los espacios participativos, en particular los Cabildos, de modo que permita:

- A. separar los espacios de participación colectiva de aquellas demandas de las atenciones específicas, tanto de índole individual como de emergencias;
- B. contar con un método que colabore con el proceso de toma de decisiones, generando priorizaciones e identificar él o los espacios en donde se deben generar las decisiones; y
- C. monitorear los grados de avance de los planes y proyectos definidos.

Para esto, se propone crear un Tablero de Planificación y Seguimiento Territorial (TPST).

Tomando en cuenta el alto uso de las TIC revelado en este estudio por parte de los municipios, se propone que el TPST, sea una herramienta informática de acceso a los colectivos registrados en el territorio. Este aspecto, permite que los municipios tengan un registro de todos aquellos espacios colectivos organizados existentes.

La herramienta permite de manera sencilla, que cada colectivo pueda presentar sus propuestas y a la vez ser vistas por los demás colectivos registrados.

Los planes presentados y registrados en el TPST, son trabajados en los Cabildos, espacios en donde además se da información válida y pertinente sobre planes y proyectos provenientes de los otros niveles de gobierno y que pueden impactar en el territorio.

El modelo participativo, apoyado con la herramienta, produce criterios de priorización de los planes. Estos criterios deben ser transparentes para todos. Los mismos pueden ser de orden económico, temporal, de gestión, de conexión con otros planes, etc.

Asimismo, la herramienta debería poder aportar al hecho de que los planes puedan contar, de una manera visible y práctica, los espacios en donde se toman las principales decisiones para que el proyecto se pueda implementar.

Los criterios y el espacio de participación, permite definir cuáles son los proyectos que se pueden implementar en el municipio en el horizonte temporal definido, aquellos que deben ser trabajados a nivel microrregional y aquellos que necesitan ser presentados en otros ámbitos de coordinación multinivel.

Finalmente, el TPST debe permitir que todos los colectivos registrados puedan monitorear el estado de los avances de aquellos proyectos aprobados, información que además se hace pública en los espacios de Audiencias Públicas.

12 Propuesta para formación en desarrollo y gestión en los niveles políticos y administrativos de los municipios.

Con base a la definición política estratégica de profundizar el proceso de descentralización iniciado en Canelones y a la apuesta de sus autoridades de potenciar la participación ciudadana como un elemento central; los alcaldes expresan la necesidad de formarse, ellos y sus equipos, su disposición a hacerlo y una buena valoración de los antecedentes de trabajo en talleres con técnicos de OPP; de los que fundamentalmente reclaman adecuación en los horarios.

Atendiendo a los hallazgos realizados en este estudio, se sugiere a continuación un listado de asuntos que, a juicio del equipo investigador, podrían formar parte de un plan de formación para la gestión de la participación. Cabe señalar que tal como se vio en los apartados de caracterización estructural de los municipios y de los diferentes perfiles de los alcaldes, existe una heterogeneidad importante. Por ello los contenidos que se presentan seguidamente -agrupados en torno a asuntos conceptuales y operativos- tienen rasgos genéricos que deben ser ponderados y ajustados con los involucrados.

Asuntos Conceptuales para trabajar en un proceso formativo:

- Referidos al marco teórico y las definiciones programáticas establecidas en el PEC y sucesivos documentos de la Intendencia.
- Referidos a las funciones de la participación. La evidencia da cuenta de que no todos los alcaldes pudieron identificarlas plenamente e incluso algunos no las identificaron.
- Referidos a las modalidades de participación. Si bien se puede afirmar que la modalidad informativa es una modalidad básica, necesaria pero no suficiente, la amplia mayoría se inclina por modalidades decisorias y de cogestión. Ambas modalidades requieren o desencadenan procesos de gestión específicos para que los ámbitos, sean efectivos y aseguren el mayor nivel de involucramiento de la ciudadanía.
- En relación a los ámbitos de participación, tanto los impulsados desde el propio municipio (cabildos y audiencias) así como los que ya existen y canalizan participación social, como también la forma de participar en ellos y la forma de gestionarlos, tiene margen para analizarlos y contribuir a mejorar su eficacia y eficiencia.
- Con respecto a los factores determinantes, vinculados al municipio, a los procesos y a los contenidos, de las entrevistas y del censo también surge que los alcaldes identifican problemas y potencialidades en cada uno de ellos.
- Profundizar en estos asuntos, discutirlos y comprenderlos es clave para poder delimitar las expectativas de los actores implicados y el alcance de cada ámbito, delimitando qué se puede esperar y qué no, y para abordar con mayor claridad los asuntos propiamente vinculados a la gestión. Si no hay claridad en la finalidad, en la función y las modalidades que se impulsan, difícilmente haya capacidad para identificar qué instrumento se ajusta más al fin perseguido y dimensionar cuánta flexibilidad se debe tener en su gestión, así como también qué asuntos son los que generan mayor adhesión y confianza en la

ciudadanía a la hora de participar, sean estos vinculados a los contenidos y/o a los procesos de gestión de la participación.

- Para los procesos de formación un nudo central es dirimir los asuntos que cada vecino puede y debe solucionar en el ámbito de la gestión que compete a cada municipio de aquellos que, aun siendo una inquietud de corte individual la misma, por su dimensión y complejidad, sí debe ser resuelta en un ámbito colectivo. Del mismo modo parece de orden reservar los ámbitos colectivos para la definición de problemas estructurales, la priorización de estos y el diseño de soluciones; así como la adjudicación de presupuesto.

Asuntos Operativos o de Gestión:

- Definición del propósito buscado para el ámbito e identificación del instrumento de participación más adecuado.
- La convocatoria. Destinatarios. Difusión de esta. Contenidos y medios utilizados. Identificación de la información que requiera asociarse.
- La coordinación de un ámbito específico:
 - Encuadre. En relación con el tema (genérico o específico), alcance del ámbito (vinculante o no) y de la modalidad (informativa, consultiva, decisoria o de cogestión), la duración del proceso y de cada instancia, en función de la magnitud de los asuntos y los niveles de resolución implicados. La claridad en los resultados que se quieren alcanzar.
 - La gestión de los nudos o conflictos derivados de: las asimetrías de poder e información, de la legitimidad-representatividad de los participantes; de las “agresividades” (personales, partidarias), de las formas de resolución de las diferencias en el seno de cada ámbito, de la presencia y/o del rol de las autoridades o de equipos técnicos. El manejo de horarios, locales, códigos y costumbres culturales que pueden interferir en la participación o no y en la modalidad adoptada.
 - La construcción de la confianza en el ámbito específico y en su gestión, como partes de un sistema de participación basado en procesos, procedimientos e indicadores claros y en los que se experimenta que efectivamente se incide.
 - El sistema de registro de la instancia. Los instrumentos utilizados.
- El o los dispositivos de registro de los acuerdos.
- El seguimiento de los acuerdos. La definición de un sistema de indicadores.

Finalmente cabe señalar algunos asuntos referidos a las competencias para la gestión de la participación:

Este aspecto refiere a los desempeños esperados, de parte de autoridades y técnicos en los procesos de participación social. Esto supone una conjugación de conocimientos, habilidades y destrezas para poder llevar a cabo, de manera colectiva la formulación de proyectos y el monitoreo de estos. Asimismo, se considera oportuno que, a estas competencias, se les agregue componentes de manejo de las herramientas de comunicación y de las nuevas tecnologías de la información en general.

13 Bibliografía

Buenrostro, Israel (2004) *Ciudadanía y presupuesto participativo: el caso de Porto como práctica ciudadana*. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 5, núm. 12, Sevilla, España.

Colino, César y Pino, Eloisa (2003), *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*, Grupo de Estudios de Participación Ciudadana, Barcelona.

EUDEL (s/f), *eGobernanza, participación ciudadana e innovación*

Ganuzo, Ernesto (2010), *Nuevos instrumentos de participación*, San Pablo.

García, Fernández, Fabregas (2017), *Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad*, España.

Gobierno de Chile (2016), *Participación Ciudadana en la gestión municipal*

Intendencia de Montevideo (2017), *Los Concejos Vecinales en Montevideo: estudio exploratorio sobre sus características (2010-2016)*, Montevideo.

Prieto, Pedro (2004), *Participación Ciudadana y TICs en el ámbito municipal: el caso Consensus en Cataluña*, Universidad Oberta de Cataluña.

Miguel Sánchez (2009), *Participación ciudadana en la esfera de lo público*, Toluca, México.

OPP (2018), *Desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales*. Montevideo.

Universidad Nacional de Cuyo (s/f), *Instrumentos de participación ciudadana*, Área de políticas Públicas.

14 ANEXO A

(A) Adhesión de los alcaldes a alguna de las funciones típicas de la participación

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.9	1.10
Legitimidad: La participación ciudadana interviene para legitimar a las políticas públicas que se adoptan y a las instituciones que las generan. Tendrá más posibilidades de ser considerada legítima si los participantes han contado con suficiente información para emitir sus opiniones y si dicho proceso les ha permitido formarse en prácticas democráticas.	DA/NE	DA/NE	DA/NE	DE	DA/NE	DA/NE	DE	DE
Representatividad: Implica la incorporación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos involucrados en el proceso participativo. Lograr una real representatividad no es una tarea sencilla porque los mecanismos de participación pueden verse afectados por sesgos participativos derivados de grupos con mayores recursos que desean imponer su visión.	DA/NE	DA/NE	DA/NE	DE	DA/NE	DA/NE	DE	DE
Resultados: Permite la incorporación de resultados que difícilmente son alcanzables a partir de la mera agregación de sectores ciudadanos o mediante acciones participativas al margen de las instituciones.	DA/NE	DA/NE	DA/NE	DE	DA/NE	DA/NE	DE	DE
No identifica las funciones clásicas de la Participación Ciudadana	DE	DE	DE	DA/NE	DE	DE	DA/NE	DA/NE

REGLA GENERAL

Respuestas 5 y 4 = Se agrupan como DA (De acuerdo)

Respuesta 3 = Se agrupa como NE (Neutra)

Respuestas 2 y 1 = Se agrupa como DE (Desacuerdo)

REGLA de procesamiento:

a) Para las 3 primeras categorías, al menos tres respuestas marcadas como DA/NE deben serlo.

b) Para la última categoría dos de las respuestas marcadas como DA/NE deben serlo

Categorías:

- b.1) Alcaldes que comprenden las funciones de la Participación Ciudadana: Adhieren a las tres reglas.
 b.2) Alcaldes que comprenden parcialmente las funciones de la Participación Ciudadana: Adhieren a dos o una regla.
 b.3) Alcaldes que no identifican las funciones de la Participación Ciudadana

(B) Modalidades de participación ciudadana

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.10
Participación Informativa: implica la transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad.	DA/NE	DA/NE	DA/NE	DE	DE	DE	NE/DE	NE/DE	DE	DE
Participación Consultiva: implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades.	DA/NE	DA/NE	DA/NE	DE	DA/NE	DE	NE/DE	NE/DE	DE	DE
Participación Decisoria: implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones.	DA/NE	DA/NE	DA/NE	DE	DA/NE	DA/NE	NE/DE	NE/DE	DE	DE
Participación en la Gestión (Cogestión o Gestión asociada): implica ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación o gerenciamiento de políticas, proyectos, obras, servicios. Este es el máximo grado de participación, aquí no sólo el Estado convoca para expresar ideas, opiniones, y decidir, sino que además se produce una transferencia de poder.	DA/NE	DA/NE	DA/NE	DE	DA/NE	DA/NE	DA	DA	DE	DE
No identifica ninguna en particular	DE	DE	DE	DA/NE	DE	DE	DE	DE	DA/NE	DA/NE

REGLA GENERAL

Respuestas 5 y 4 = Se agrupan como DA (De acuerdo)

Respuesta 3 = Se agrupa como NE (Neutra)

Respuestas 2 y 1 = Se agrupa como DE (Desacuerdo)

REGLA de procesamiento:

- a) Para la primera categoría, al menos dos respuestas marcadas como DA/NE deben serlo.

- b) Para la segunda y tercera categoría al menos tres respuestas marcadas como DA/NE deben serlo.
- c) Para la cuarta categoría las respuestas 1.7 y 1.8 deben ser DA.
- d) Para la última categoría dos de las respuestas marcadas como DA/NE deben serlo

PREGUNTA 4

(E) Factores determinantes de la participación ciudadana

Se trata de conocer los factores a los que los Alcaldes atribuyen las eventuales dificultades para la Participación Ciudadana. En el MT señalamos 3 categorías:

MU: Relativos al Municipio: En el primer grupo se distinguen los factores relativos al municipio como ser el tamaño, los recursos, la cultura organizacional y el tiempo político.

DP: Relativos al diseño del proceso participativo: el carácter temporal o permanente de los procesos, el carácter vinculante o no del proceso; quién es el impulsor del proceso (sociedad civil, administración o ambas); la visibilidad del proceso (medios de comunicación, redes sociales, etc.) y el tipo de participantes (asociaciones y/o ciudadanos a título Individual).

CP: Relativos al contenido de las propuestas: aquellas propuestas que supongan un desafío o ruptura, alejándose de las líneas marcadas previamente por las autoridades, tengan menos probabilidad de ser aceptadas e implementadas. También es necesario contemplar el costo de la propuesta, así como la existencia de diferentes fuentes de financiación.

NOTA ACLARATORIA: En este caso, como se muestra en el cuadro, cada pregunta le corresponde una categoría de factor. La formulación de cada afirmación hace que el estar de acuerdo o no con ella implique que el Alcalde identifica ese factor como determinante de la Participación. Por eso en la última columna dice SI (cuando la afirmación implica que ese factor incide en la participación; por el contrario si dice NO, es que no incide.

El resultado final del procesamiento de esta pregunta es que tendremos a los alcaldes agrupados según el tipo de factor que identifican. Cabe aclarar que un mismo Alcalde puede estar presente en más de un factor.

CALIFICACIÓN	1	2	3
4.1 En mi Municipio hay dificultades para que la gente participe; siempre terminan participando los mismos.	MU	DA/NE	SI
4.2 En mi Municipio es frecuente que haya organizaciones o vecinos que terminan apropiándose de los espacios de participación.	MU	DA/NE	SI

4.3 En mi Municipio se logra que participación sea variada, y quienes participan no sean siempre los mismos.	MU	DA/NE	NO
4.4 Generalmente, los espacios de participación solo sirven para promover las quejas de quienes están en contra del Alcalde/sa o de la gestión del Municipio	MU	DA/NE	SI
4.5 En mi Municipio nos conocemos todos y sabemos cómo manejar a los vecinos y vecinas que sólo vienen por contras.	MU	DA/NE	NO
4.6 La participación ha sido introducida como un requisito burocrático; hace perder el tiempo para la gestión municipal.	DP	DA/NE	SI
4.7 Por lo general, hay superposición de diferentes espacios de participación en los Municipios.	DP	DA/NE	SI
4.8 En mi Municipio, los cabildos son espacios específicos y no se superponen con otros espacios de participación.	DP	DA/NE	NO
4.9 Los cabildos deberían ser moderados y dirigidos por alguna persona imparcial.	DP	DA/NE	SI
4.10 Los cabildos deben ser espacios donde el Alcalde/sa sea quien lo dirija y modere.	DP	DA/NE	NO
4.11 No hay presupuesto destinado desde el Gobierno de Canelones para apoyar adecuadamente la participación. No hay rubros suficientes para: informar a la población, para gastos de organización de los espacios de participación, etc.	CP	DA/NE	SI
4.12 Se necesita formación, que alguien nos capacite para llevar adelante la gestión y coordinación de espacios de participación municipal.	CP	DA/NE	SI
4.13 Por lo general, la población no llega suficientemente informada a los Cabildos y eso dificulta la participación.	CP	DA/NE	SI
4.14 En mi Municipio procuramos por diferentes formas que la gente tenga antes de los Cabildos la información de los asuntos que se van a tratar.	CP	DA/NE	NO
4.15 A los Alcaldes nos genera cierta impotencia que los planteos que recibimos en las instancias de participación no podamos resolverlos desde la gestión municipal ya que muchas veces son cosas que debe atender el Gobierno de Canelones o el Gobierno Nacional.	CP	DA/NE	SI
4.16 En mi Municipio recibimos planteos de la ciudadanía en las diferentes instancias de participación y tenemos los mecanismos adecuados para encauzarlos cuando no nos corresponde resolverlos.	CP	DA/NE	NO

13. ANEXO B. Tablas de resultados de Censo

1. Categorización de municipios según adhesión a algunas de las funciones de la participación

Municipios/ Afirmaciones	Categorización	1.1 Las instancias de participación son instancias importantes para informar a los vecinos y las vecinas de las acciones que el Municipio hace y las que van a hacer.	1.2 Las instancias de participación son instancias importantes para la escucha de las demandas de los vecinos y las vecinas.	1.3 Las opiniones y demandas de los ciudadanos y ciudadanas son útiles para identificar y priorizar acciones y tareas de la gestión municipal.	1.4 La priorización de las acciones y tareas son decisiones que deben tomar los gobernantes del Municipio y no de los actores locales	1.5 La participación ciudadana contribuye a la rendición de cuentas de lo realizado en la gestión municipal.	1.6 La participación ciudadana contribuye a que las organizaciones y colectivos locales se fortalezcan.	1.9 La promoción de espacios e instancias de participación ciudadana en los Municipios resulta una carga para los gobernantes y terminan distraendo tiempo y esfuerzos a la gestión municipal.	1.10 La participación ciudadana contribuye principalmente a la expresión de intereses políticos de diversos actores locales y resulta un obstáculo a la gestión municipal.
18 de Mayo	Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
Aguas Corrientes	Parcialmente	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DE	NE
Atlántida	Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	NE
Barros Blancos	Parcialmente	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE	DE
Canelones	Identifica	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DE	DE
Ciudad de la Costa	Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
Colonia Nicolich	Identifica	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DE	DE
Empalme Olmos	Parcialmente	DE	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
La Floresta	Identifica	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DE	DE
La Paz	Identifica	DA	DA	DA	DE	DA	DA	DE	DE
Los Cerrillos	No Identifica	DA	DA	DA	NE	NE	NE	NE	DE
Migues	Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
Montes	Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE

Parque del Plata	Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
Paso Carrasco	Parcialmente	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DA
Progreso	Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
Salinas	Parcialmente	DA	NE	DA	DA	DA	DA	DE	DA
San Antonio	Parcialmente	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DA
San Bautista	Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
San Jacinto	Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
Santa Lucía	No Identifica	DA	DA	DA	NE	DA	DA	NE	DE
Santa Rosa	No Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	NE
Sauce	Identifica	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DE	DE
Soca	Identifica	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
Suárez	No Identifica	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DE	NE
Tala	No Identifica	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DA
Toledo	Identifica	DA	DA	DA	DE	DA	DA	DE	DE

2. Categorización de municipios según funciones de la participación

Municipios/ Afirmaciones	Categorización	1.1 Las instancias de participación son instancias importantes para informar a los vecinos y las vecinas de las acciones que el Municipio hace y las	1.2 Las instancias de participación son instancias importantes para la escucha de las demandas de los vecinos y las vecinas.	1.3 Las opiniones y demandas de los ciudadanos y ciudadanas son útiles para identificar y priorizar acciones y tareas de la	1.4 La priorización de las acciones y tareas son decisiones que deben tomar los gobernantes del Municipio y no de los actores locales	1.5 La participación ciudadana contribuye a la rendición de cuentas de lo realizado en la gestión municipal.	1.6 La participación ciudadana contribuye a que las organizaciones y colectivos locales se fortalezcan.	1.7 Los mecanismos de participación ciudadana deben habilitar que las organizaciones y colectivos sociales participen en la toma de algunas decisiones vinculadas a	1.8 Los mecanismos de participación ciudadana deben habilitar que las organizaciones y colectivos sociales gestionen directamente proyectos, obras o servicios	1.9 La promoción de espacios e instancias de participación ciudadana en los Municipios resulta una carga para los gobernantes y terminan	1.10 La participación ciudadana contribuye principalmente a la expresión de intereses políticos de diversos actores locales y resulta un obstáculo a la gestión municipal.
--------------------------	----------------	--	--	---	---	--	---	---	--	--	--

		que van a hacer.		gestión municipal				la gestión municipal.	vinculados a la gestión municipal.	distrayend o tiempo y esfuerzos a la gestión municipal.	
18 de Mayo	Informativa	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DE	DE
Aguas Corrientes	Decisoria	DA	DA	NE	DA	DA	DA	NE	DA	DE	NE
Atlántida	Decisoria	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DE	NE
Barros Blancos	Consultiva	DA	DA	DA	DA	DA	DE	NE	DA	DE	DE
Canelones	Decisoria	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	NE	DE	DE
Ciudad de la Costa	Decisoria	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DA	DE	DE
Colonia Nicolich	Decisoria	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	NE	DE	DE
Empalme Olmos	Decisoria	DE	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE	DE
La Floresta	Cogestión	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DA	DE	DE
La Paz	Cogestión	DA	DA	DA	DE	DA	DA	DA	DA	DE	DE
Los Cerrillos	Decisoria	DA	DA	DA	NE	NE	NE	DE	DA	NE	DE
Migues	Decisoria	DA	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DE	DE	DE
Montes	Decisoria	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE	DE
Parque del Plata	Cogestión	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
Paso Carrasco	Decisoria	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE	DA
Progreso	Decisoria	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE	DE
Salinas	Decisoria	DA	NE	DA	DA	DA	DA	DE	DA	DE	DA
San Antonio	Decisoria	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE	DA
San Bautista	Cogestión	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE
San Jacinto	Decisoria	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE	DE
Santa Lucía	Consultiva	DA	DA	DA	NE	DA	DA	NE	NE	NE	DE
Santa Rosa	Decisoria	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DE	NE
Sauce	Decisoria	DA	DA	NE	DA	DA	DA	NE	NE	DE	DE
Soca	Cogestión	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DE	DE



Profesionales para el desarrollo

Suárez	Decisoria	DA	DA	DA	NE	DA	DA	NE	NE	DE	NE
Tala	Informativa	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DE	DA	DA
Toledo	Decisoria	DA	DA	DA	DE	DA	DA	DA	DE	DE	DE