



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica México**

**Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política
IX (novena) Promoción
2012 – 2015**

¿Por qué unos más y otros menos?
**Los incentivos para crear mecanismos de
innovación democrática en los municipios uruguayos.**

Tesis que presenta para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política

Martín Freigedo Peláez

Directores de tesis:

Dra. Gisela Zaremberg Lis

Dr. Adrián Gurza Lavalle

Seminario de Investigación: Políticas públicas y democracia en América Latina
Línea de Investigación: Procesos políticos, representación y democracia.

México, DF. Agosto de 2015.

Agradezco al CONACYT la beca otorgada para mis estudios de doctorado y la realización de esta investigación.

Resumen

Este trabajo se propone arrojar luz sobre las razones que llevan a las autoridades locales a ceder poder, y en consecuencia a crear instituciones participativas que hacen que los ciudadanos decidan directamente sobre los asuntos del gobierno local. Para lograrlo, la investigación se centra en los incentivos que tienen los actores a la hora de poner en marcha mecanismos de innovación democrática. Los hallazgos permiten concluir que la interacción entre dos factores son los que juegan en el comportamiento: la incidencia de la sociedad civil y el grado de competencia política existente en el territorio. El argumento de este trabajo es que las autoridades cederán poder cuando estén ante un escenario de fuerte competencia política en donde vean en disputa su continuidad en el gobierno, y cuando la sociedad civil organizada tenga incidencia sobre la vida política y social de la localidad. Esto llevará a que las autoridades se vean incentivadas para incorporar a nuevas voces en las decisiones públicas.

La investigación está basada en cinco municipios uruguayos. Este país se ha caracterizado por tener un Estado fuertemente centralizado en donde las tendencias a crear autonomías locales han sido escasas. Sin embargo, en el 2010 se instauraron los municipios como tercer nivel de gobierno, lo que modificó el sistema político caracterizado por la estabilidad de sus instituciones. Por tanto, este trabajo también busca aportar a la discusión sobre los gobiernos locales en el país.

Palabras claves: innovación democrática, participación ciudadana, gobiernos locales, Uruguay, relaciones gobierno – sociedad, poder.

Abstract

This paper intends to shed light on the reasons that lead to local authorities to confer power, and thus to create institutional mechanisms for participation that make citizens decide on matters of local government. To achieve this, the research is based on the incentives which actors have to establish mechanisms for democratic innovation. The results support the conclusion that the interaction between two factors alters behavior: the strength of civil society and the degree of political competition in the country.

The argument of this paper is that the authorities will give power when they are under a scenario of strong political competition where local authorities are engaged in a dispute over continuity in power; and when organized civil society is comparatively strong and achieves to show influence on political and social town life, leading to the authorities being encouraged to incorporate these stakeholders in public decisions.

The research is based on five Uruguayan municipalities. This country has been characterized by having a strongly centralized state where trends in creating local autonomies have been rare. However, in 2010, the municipalities as a third level of government were created, and this altered the political system in a time determined by the stability of its national institutions. Therefore, this research also seeks to contribute to the discussion of local governments in the country.

Keywords: democratic innovation, citizen participation, local governments, Uruguay, government relations – society, power.

Agradecimientos

Parecía que este momento no iba a llegar nunca, aunque muchas veces se me venía la idea que tendría que escribir los agradecimientos, siempre lo veía como algo lejano. Sin embargo llegó. Este fue un proceso que implicó muchas cosas: dedicación, tiempo, esfuerzo y cambios. Y aunque se vuelva una obviedad, es un esfuerzo en conjunto, y son muchas las personas e instituciones que permitieron que este trabajo tuviera un final.

En primer lugar quiero agradecer a mis directores de tesis: Dra. Gisela Zarembeg y Dr. Adrián Gurza Lavalle. Sin su coordinación, esta tesis no hubiera sido posible. Gracias por el apoyo y por estar siempre dispuestos a despejar dudas y aportar todo su conocimiento en este trabajo.

A los lectores del trabajo. A la Dra Carmen Midaglia, por la cual tengo un profundo respeto y reconocimiento, gracias porque en medio de una etapa complicada de cambios en el Instituto de Ciencia Política de la UDELAR, se hizo un espacio para dedicarle al trabajo con una lectura que aportó mucho con su conocimiento sobre la realidad política del país. Al Dr. Benjamin Goldfrank, su conocimiento y aportes sobre el caso uruguayo y los procesos de participación ciudadana en Latinoamérica permitieron que la tesis se nutriera de manera significativa.

En México, quiero agradecer a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, en especial a todos los que conforman ese gran equipo. A Marce y Luis Daniel, quienes han estado siempre para resolver todos los problemas. A las invaluable personas que trabajan en fotocopiadora, biblioteca, administración y servicios escolares, siempre dispuestos a ayudarnos. A los amigos del comedor, el sabor de su comida es sin dudas una de las cosas que más voy a extrañar de FLACSO. A la Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco, donde cursé mi maestría y me llevé un gran aporte de sus docentes, en especial a Myriam Cardozo y Rodolfo Vergara.

Al profesor y amigo José Del Tronco, quien además de nutrirme académicamente en las diversas instancias del seminario de investigación, se volvió un excelente compañero para tirar paredes y para discutir una pasión compartida: fútbol y política. A todos los profesores con los que tuve el gusto de compartir e intercambiar durante estos tres años.

En Uruguay, al Instituto de Ciencia Política de la UDELAR, al Instituto de desarrollo sostenible, innovación e inclusión social del Centro Universitario de Tacuarembó, a FLACSO Uruguay y al Núcleo Interdisciplinario de Desarrollo Territorial de la UDELAR, por abrirme las puertas para continuar mi carrera académica. Dentro de estas instituciones agradezco a la Dra. Altaír Magri, Dr. Antonio Cardarello, Dra. Carmen Midagla, Dr. Adrián Rodríguez, Dra. Amalia Stuhldreher, Dra. Isabel Bortagaray y Prof. Carmen Beramendi por confiar en mí.

A Federico Silva, quien me ayudó a elaborar algunas de las figuras que aparecen en el trabajo.

No quiero dejar de reconocer el aporte de Abel Oroño, quien siempre estuvo dispuesto a sacarme de dudas sobre el objeto de estudio de esta investigación que pocos conocen como él. Me abrió siempre las puertas y los intercambios sin dudas que enriquecieron este trabajo.

A Guillermo Carlomagno y Gabriela Sicilia por recibirme en su casa de Madrid durante mi estancia en esa ciudad, y a Bruno Vera por alojarme en los días que pasé en San Pablo.

Por último, a todos y cada uno de los familiares y amigos que me acompañaron estos años, en los momentos difíciles y en los buenos también. A mi madre y mi abuela, sé que este logro las llena de orgullo, eso vale todo el esfuerzo y alcanza para mí. A Katia, mi compañera de viaje y de vida, juntos empezamos y terminamos esta aventura, y juntos seguimos por lo que viene. Gracias por el apoyo incondicional y por estar siempre conmigo. Gracias también por todas las veces que leyó y corrigió este trabajo. A Gastón y Guchi, estoy orgulloso de los hermanos que tengo. A mi ahijado Gero, a su hermano Fran y a Joaco, en ellos a todos los hermosos niños que en estos últimos años nos empezaron a acompañar.

A Blanca y Dani por el apoyo constante, por estar siempre con nosotros. A Tati, Lolo, Gaby, Jorge, Dora, Inés (puse Inés y no Marita, ojo!), Nachito y Elisita. A Ariel, cuando era adolescente el bichito por la política me nació en gran parte por él, de sus libros prestados (seguro que muchos nunca le devolví), de las charlas sobre la lucha política de los 70' y 80', de sus correcciones sobre algunos trabajos mal escritos.

A Guille, Ale, Chelo, Alvaro y Martín, colegas y amigos, cada asado, cada juntada, cada reunión de trabajo es un placer compartirla juntos. Ellos aportan mucho en todo lo que hago, profesionalmente pero sobre todo en la diaria. Gracias por estar siempre al firme.

A mis amigos y al amarillo, por muchas mañanas de fútbol, veranos de playa y almuerzos de viernes. Gracias por estar siempre en las buenas, pero sobre todo en las malas. Ahí se ve lo que valen.

En México, a Mima nuestra “madre” mexicana, y a toda la familia De Francisco, hicieron que la lejanía fuera menos difícil. A los amigos de *Contigo... América* por abrirnos las puertas desde el primer día que llegamos a México.

A mis compañeros del doctorado, fue un placer compartir con ellos este tiempo. De cada uno me llevo algo, aprendí a valorar y entender culturas diferentes, y fueron un verdadero grupo de amigos durante estos tres años. En especial a Isaac, Jairo, Héctor, Lucas, Fran, Adolfo y Fer.

A mi padre, este logro es también de él, sé qué estaría orgulloso y feliz.

ÍNDICE

Agradecimientos	iv
Introducción	14
La paradoja de la investigación	16
Pregunta y argumento	18
Orden de exposición del trabajo	20
Capítulo 1	
Naturaleza del problema y marco metodológico de la investigación.....	22
1.1. Naturaleza del problema	22
1.1.a Características de la descentralización en Uruguay	22
1.1.b. El contexto político de Ley de descentralización y participación ciudadana.....	24
1.1.c. Apuntes sobre la ley de descentralización y participación ciudadana.....	30
1.1.d. El mapa de municipios en el 2010	36
1.1.e. El mapa electoral de los municipios.....	38
1.2. Diseño Metodológico de la investigación.....	44
1.2.a. Selección de casos	46
1.2.b. Técnicas de investigación.....	46
Capítulo 2	
Argumento teórico.....	49
2.1. El sistema político local: actores e intereses.....	52
2.2. La izquierda, el desarrollo socio-económico y los mecanismos de participación ciudadana	56
2.3. Incentivos políticos e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la creación de los mecanismos de participación	57
2.3.a. La sociedad civil en Uruguay	63
2.3.b. La sociedad civil y la relación con el Estado	65
2.3.c. Las organizaciones de la sociedad civil en el territorio.....	70
2.4. Competencia	76
2.4.a. Dimensiones de la competencia política	80

Capítulo 3

Los municipios en su primera experiencia: innovación democrática y gestión de los gobiernos locales 83

3.1. Relacionamiento entre el gobierno y los ciudadanos: la innovación democrática en los municipios uruguayos	84
3.1.a. Las instituciones participativas en los gobiernos del frente amplio	84
3.1.b. Características y dificultades de los mecanismos de innovación democrática en los municipios	87
3.1.c. Los Mecanismos de innovación democrática en los casos de Paso de los Toros, Castillos, Libertad, Chuy y Nueva Helvecia	92
3.2. Recursos y autonomía de gestión de los municipios	104
3.2.a. El funcionamiento de los municipios	104
3.2.b. Las capacidades estatales de gestión de los Municipios	108
3.2.c. Capacidades estatales de los municipios: una visión del conjunto.....	111
3.2.d. Las capacidades estatales de los municipios: los casos de Nueva Helvecia, Paso de los Toros, Castillos, Chuy y Libertad.....	120
3.2.e. Los recursos como incentivos de la participación en los municipios uruguayos	123

Capítulo 4

Factores que explican los incentivos: incidencia de la sociedad civil y competencia política 125

4.1. La Sociedad civil organizada en Paso de los Toros, Castillos, Libertad, Chuy y Nueva Helvecia	125
4.2. La fortaleza de la sociedad civil	130
4.2.a. Tipo de organización	131
4.2.b. Nivel de institucionalización.....	133
4.2.c. Gobernanza interna.....	134
4.2.d. Impacto percibido.....	135
4.2.e. El diamante de la sociedad civil	136
4.3. Las redes de las organizaciones sociales	138
4.3.a. Redes internas o unimodales	139
4.3.b. Redes externas o bimodales	147
4.4. La incidencia de la sociedad civil en la innovación democrática	155

4.5. Competencia política en los municipios	163
4.5.a. La oferta de los partidos y la participación de los ciudadanos	163
4.5.b. Las cuatro dimensiones de la competencia política	166
4.6. La incidencia de la competencia política en la innovación democrática	185
Conclusiones.....	190
Los incentivos de los actores estratégicos: sociedad civil y competencia.	190
Los municipios en la vida política del Uruguay: cambios y desafíos.....	194
Bibliografía.....	202
ANEXO.....	216
A. Mecanismos de innovación democrática según capacidad potencial generadora.....	216
B. Selección de casos	217
C. Indicadores de fortaleza de la sociedad civil.....	220
D. Indicadores de competencia política	222
E. Información sobre participación ciudadana a nivel municipal.....	225
F. Fortaleza de las OSC en Nueva Helvecia, Chuy, Libertad, Castillos y Paso de los Toros	227
G. Medidas de densidad y centralidad de las redes	233
H. Encuesta a Alcaldes y a Organizaciones de la sociedad civil	248

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Gráficos

Gráfico N° 1: Origen de los ingresos de las Intendencias Departamentales.....	25
Gráfico N° 2: Relación de los ingresos de los Gobiernos Departamentales y el PIB del país.....	26
Gráfico N° 3: Evaluación del funcionamiento de los Municipios.....	104
Gráfico N° 4: Evaluación del cumplimiento de las expectativas de los Municipios.....	105
Gráfico N° 5: Recursos humanos de los municipios.....	112
Gráfico N° 6: Recursos financieros de los municipios.....	113
Gráfico N° 7: Infraestructura de los municipios.....	114
Gráfico N° 8: Organismos del GC con los que se relaciona el municipio.....	119
Gráfico N° 9: Tipo de OSC en el territorio.....	125
Gráfico N° 10: Relación entre OSC y Alcaldes.....	128
Gráfico N° 11: Período de creación de las OSC.....	130
Gráfico N° 12: Nivel de institucionalización de las OSC.....	133
Gráfico N° 13: Miembros activos.....	134
Gráfico N° 14: Impacto percibido.....	136
Gráfico N° 15: Porcentaje de votos en blanco a nivel municipal.....	164

Mapa, figura y grafos

Mapa N° 1: Municipios 2010 y 2015.....	37
Figura N° 1: Diamante de la fortaleza de las OSC.....	137
Grafo N° 1: Red interna Municipio de Castillos.....	140
Grafo N° 2: Red interna Municipio de Paso de los Toros.....	142
Grafo N° 3: Red interna Municipio de Libertad.....	143
Grafo N° 4: Red interna Municipio de Chuy.....	145
Grafo N° 5: Red interna Municipio de Nueva Helvecia.....	146
Grafo N° 6: Red externa Municipio de Castillos.....	148
Grafo N° 7: Red externa Municipio de Paso de los Toros.....	150
Grafo N° 8: Red externa Municipio de Libertad.....	151
Grafo N° 9: Red externa Municipio de Chuy.....	152
Grafo N° 10: Red externa Municipio de Nueva Helvecia.....	154

Cuadros

Cuadro N° 1: Configuración de los Municipios.....	35
Cuadro N° 2: Voto válido, emitido y habilitados para votar por departamento a nivel municipal.....	38
Cuadro N° 3: Alcaldes por partido y departamento.....	40
Cuadro N° 4: Composición de los Concejos Municipales con representación de dos partidos.....	41
Cuadro N° 5: Composición de los Concejos Municipales con representación de tres partidos.....	42
Cuadro N° 6: Escenarios de cohabitación política a nivel local.....	43
Cuadro N° 7: Expectativas de los alcaldes.....	106
Cuadro N° 8: Relación recursos humanos y mecanismos de participación.....	115
Cuadro N° 9: Relación recursos financieros y mecanismos de participación.....	116
Cuadro N° 10: Relación alcaldes y gobiernos departamental.....	118
Cuadro N° 11: Relación alcaldes y gobierno central.....	118
Cuadro N° 12: Número de funcionarios en los municipios.....	120
Cuadro N° 13: Áreas de intervención de las OSC.....	129
Cuadro N° 14: Votos válidos por partidos en las elecciones Departamentales de Tacuarembó (%).....	167
Cuadro N° 15: Votos válidos por partidos en las elecciones Departamentales de San José (%).....	169
Cuadro N° 16: Votos válidos por partidos en las elecciones Departamentales de Colonia (%).....	170
Cuadro N° 17: Votos válidos por partidos en las elecciones Departamentales de Rocha (%).....	171
Cuadro N° 18: Alternancia en el GD.....	171
Cuadro N° 19: Competencia electoral a Nivel Departamental.....	172
Cuadro N° 20: Cohabitación intermunicipal.....	173
Cuadro N° 21: Nivel de conflicto en la relación GM y GD.....	176
Cuadro N° 22: Nivel de conflicto intermunicipal.....	178
Cuadro N° 23: Votos válidos en las elecciones municipales (%) y valor del indicador.....	178
Cuadro N° 24: Integración de los Concejos Municipales.....	179
Cuadro N° 25: Nivel de conflicto en la relación entre el CM.....	185
Cuadro N° 26: Competencia política en los municipios.....	185
Cuadro N° 27: Capacidad de incidencia de las OSC y competencia política como factores explicativos.....	194

GLOSARIO

AFOBAVA - Asociación de Fomento de Barra de Valizas
ANONG - Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo
ANTEL - Administración Nacional de Telecomunicaciones
AP – Asamblea Popular
ASSE - Administración de los Servicios de Salud del Estado
AVI - Agrupación de Veterano Isabelinos
BPS - Banco de Previsión Social
CAIF - Centro de Atención a la Infancia y la Familia
CAMI - Centro Asistencial Materno Infantil
CANCADI - Centro de Apoyo a Niños y adolescentes con Capacidades Diferentes
COMERO - Cooperativa Médica de Rocha
DINAMA - Dirección Nacional de Medio Ambiente
FA - Frente Amplio
GDR - Gobierno Departamental de Rocha
GDSJ - Gobierno Departamental de San José
GDT - Gobierno Departamental de Tacuarembó
IDC - Intendencia Departamental de Colonia
INAU - Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA - Instituto Nacional De Alimentación
MDF - Ministerio de Defensa
MEC - Ministerio de Educación y Cultura
MEF - Ministerio de Economía y Finanzas
MEVIR - Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre
MGAP - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES - Ministerio de Desarrollo Social
MRREE - Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP - Ministerio de Salud Pública
MTOP - Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTyD - Ministerio de Turismo y Deporte
MVOTMA - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OPP - Oficina de Planeamiento y Presupuesto

OSE - Obras Sanitarias del Estado

PC - Partido Colorado

PI – Partido Independiente

PIT CNT - Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores

PN - Partido Nacional

PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

UNI3 - Universidad de la Tercera Edad

UTE - Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas

INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, las reformas orientadas a consolidar y profundizar la democracia en América Latina tuvieron en el fortalecimiento de las estructuras sub nacionales uno de los puntos centrales de atención. Estas fueron impulsadas, en buena parte, por novedosos procesos de descentralización, pero también por la búsqueda de acotar la brecha entre representantes y representados por medio de la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana (Berthin, 2013; Cameron, Herzberg y Sharppe, 2012; Peruzzotti y Selee, 2009).

Dichos mecanismos adquieren diversas formas, desde expresiones más consolidadas como los de democracia directa (Altman, 2014), a espacios de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado que son menos tradicionales y que adquieren la denominación de “interfaces sociales” institucionalizadas (Isunza y Gurza, 2010).

La literatura sobre los estudios de participación ciudadana institucionalizada es por demás amplia. La proliferación de experiencias ha llevado a que hoy nos encontremos frente a una acumulación muy importante sobre el tema, en donde se destacan dos grandes áreas de atención. La primera se refiere a postulados normativos que plantean las bondades de los mecanismos de participación como respuesta a la crisis de los canales tradicionales de representación, y como espacios para fomentar la deliberación pública. Planteando que la complementariedad entre la democracia representativa y la democracia participativa puede ser una eficiente herramienta para mejorar la legitimidad de la representación, tanto en lo legal como en lo político (Selee y Peruzzotti, 2009; Cameron, Herzberg y Sharpe, 2013). La segunda está orientada a conocer los resultados de dichas prácticas, centrando el análisis de los diferentes aspectos que pueden explicar el éxito o fracaso de los mecanismos puestos en marcha (Goldfrank, 2011). Así, se destacan las condiciones previas de lugar (Goldfrank, 2006), las diferencias en cuanto al diseño institucional (Blanco, 2002) o los diferentes mecanismos en relación al tipo bienes que se persigue con la participación (Tanaka y Meléndez, 2005), entre otras.

Sin embargo, es menor la literatura que busca explicar las razones por las cuales los espacios de participación son creados, es decir, por qué los gobiernos locales o nacionales

resuelven institucionalizar y poner en marcha mecanismos de participación ciudadana, que implican ceder poder de decisión a nuevos actores.

Si bien en el campo de la política comparada, sí existen explicaciones de por qué los gobiernos centrales decidieron descentralizar el poder hacia los gobiernos sub nacionales, basándose en los incentivos que tenían las autoridades centrales para ceder el poder (Grindle, 2007),¹ en esta investigación nos centramos en un nivel menor. Se buscó analizar los incentivos de las autoridades locales para involucrar a los ciudadanos a participar en las actividades de gobierno y en sus decisiones, a partir de un proceso de descentralización política.

La noción de que la descentralización es una promotora de las instituciones participativas es generalmente referida en la literatura. El problema de esta asociación es que no se visualizan las diversas estrategias de reformas y los ajustes locales. No es posible entender a los procesos de descentralización y su relación con la participación, sin tomar en cuenta los intereses de los actores locales (Andersson y Van Laerhoven, 2007).

Por tanto, en este trabajo se analiza por qué algunas autoridades locales tienden a ceder el poder y otras no, a partir de un proceso de descentralización política. Para esto, se estudiaron específicamente los mecanismos de innovación democrática creados, entendidos como “un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas —no extraordinarias— de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político.” (Isunza y Gurza, 2010:21).

La investigación está centrada en el análisis de los municipios uruguayos. Este caso es singular porque Uruguay no contaba, hasta el 2010, con un tercer nivel de gobierno. Durante el anterior período de gobierno (2005 - 2009), el país afrontó la discusión sobre cómo y hasta qué grado era posible implementar una reforma política que implicase

¹ Son diversas las razones que se han mencionado. Por ejemplo que el gobierno central cede poder cuando hay una fuerte presión política de los grupos de elite poderosos en sociedades rurales (Boone, 2003), cuando los burócratas locales exigen una mayor autonomía en la toma de decisiones (Eaton, 2004) o cuando los partidos en el poder del gobierno nacional creen que ceder poder a sus estructuras locales tendrá efectos positivos en las elecciones (O'Neill, 2003)

encaminar un proceso de descentralización con la incorporación de nuevas formas de expresión ciudadana. Como resultado de este, y con la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (LDyP) el 9 de mayo de 2010 los ciudadanos se vieron enfrentados a elegir autoridades locales por primera vez. De esta forma, se estableció la creación del tercer nivel de gobierno, denominado municipio y alteró el escenario político nacional. En total se crearon 89 municipios en todo el territorio nacional. Sin embargo, basado en criterios metodológicos que se analizan en el primer capítulo, en este trabajo se seleccionaron cinco casos de estudio: Castillos, Chuy, Nueva Helvecia, Libertad y Paso de los Toros.

La investigación busca contribuir en dos sentidos. Por un lado, se procura aportar a la acumulación de los estudios de participación ciudadana abordando un asunto que no ha sido el punto central de atención de la literatura existente: las razones que llevan a crear los mecanismos de innovación democrática. Por el otro, pretende aportar al estudio del caso uruguayo en particular, analizando las dinámicas políticas locales del país, específicamente referidas a los municipios que se constituyen como una figura nueva en el entramado del sistema político del país y que aún poco se conoce sobre ellos.

LA PARADOJA DE LA INVESTIGACIÓN

La creación de los municipios en Uruguay ha dejado más dudas que certezas, y todavía quedan muchas interrogantes sobre el grado de descentralización que se pueda alcanzar y lo completo que pueda ser el proceso. La ley deja abierta a la voluntad política de las autoridades departamentales y municipales la posibilidad de profundizar, o no, el esfuerzo descentralizador y los mecanismos de interacción entre ciudadanos y gobierno.

En este sentido, el caso de los municipios uruguayos es singular, debido a que no se encuadra en ninguna de las dos situaciones posibles que la literatura retoma para diferenciar los marcos en que surgen los mecanismos de participación. Por un lado, se encuentran los casos en donde la obligación de crear espacios de interacción están estipulados por leyes o normas nacionales, allí el margen de maniobra para que existan diferencias institucionales es prácticamente nulo. Por otro lado están los casos en donde la creación es discrecional y no hay ninguna norma que regule la implementación de los mecanismos de innovación democrática.

Los municipios uruguayos se encuentran en una situación diferente: cuentan con disposiciones legales para la generalización² y la implementación de innovaciones institucionales de participación, pero sin reglas vinculantes. Por tanto, esto deja abierta la posibilidad de que se presenten diferencias en cuanto a la intervención de la ciudadanía en la acción de los nuevos gobiernos locales, y también en la formas de relacionamiento que establezcan los gobernantes con los ciudadanos.

Sin embargo existía poca información y acumulación sobre la presencia o no de mecanismos de innovación democrática en los municipios. Para comprobar las diferencias y con el objetivo de consolidar el problema de investigación de este trabajo, como estrategia metodológica se realizó una encuesta³ a los alcaldes para indagar, con mayor énfasis, sobre las instituciones participativas implementados. Los resultados de la misma encuentran un escenario heterogéneo en cuanto a la diversidad de los mecanismos de participación institucionalizados.

Se presentan matices en la incidencia que éstos les dan a los ciudadanos a la hora de decidir sobre los asuntos públicos locales. Por tanto, se volvió necesario buscar una forma de clasificar dicho alcance. La literatura en este sentido es sumamente amplia y existen diferentes formas de aproximarse desde que Arnstein (1971) planteó la famosa escalera de participación. Tomando en cuenta que la aproximación en este trabajo se da por medio de conocer los instrumentos participativos a través de preguntas directas a los alcaldes, clasificar de acuerdo a los mismos será útil para entender la diversidad de los mecanismos existentes. Siguiendo a Font (2002), cada instrumento le imprime un carácter determinado a la participación, en el sentido de que cada uno está asociado a ciertas reglas de juego que permiten pensar en una mayor o menor incidencia de los ciudadanos. Por ejemplo, el presupuesto participativo es probable que genere una mayor incidencia en las decisiones que una audiencia pública. En este sentido se los puede clasificar las experiencias de acuerdo a su *potencial capacidad generadora* de incidencia de la participación.

² Más adelante en la investigación se analizan detenidamente las disposiciones legales existentes.

³ La encuesta realizada en el mes de agosto de 2013 consistió en una encuesta telefónica a 46 de los 52 Alcaldes de municipios ubicados en 17 de los 19 Departamentos del país (se excluyeron Montevideo y Canelones debido a que son los dos departamentos que cuentan con los municipios más poblados del país lo cual sesgaría la muestra).

Se pueden distinguir tres grados de esta potencial capacidad: *alta* (que permiten una incidencia directa de los ciudadanos en el diseño y gestión de las políticas locales); *media* (que implica una incidencia indirecta en las decisiones como resultado de procesos deliberativos por medio de intercambio de opiniones, preferencias e información entre los participantes de los instrumentos); y *baja* (que básicamente busca hacer transparente la gestión por medio del intercambio de información).⁴

Se parte de la base de que esta categorización no busca, ni puede, ser concluyente en relación al alcance real de la incidencia de la participación ciudadana ya que no está explorando los resultados propios de los mecanismos, sino que es una alternativa analítica para poder comparar (con la información que la encuesta aplicada pudo brindar) las diferencias al momento de creación de los instrumentos participativos y las motivaciones de los tomadores de decisiones de ceder poder a otros actores.

Al analizar el porcentaje de mecanismos de innovación democráticos creados por los municipios, de acuerdo a la encuesta realizada, y tomando como base la categorización planteada, se puede destacar que el 47,8 % de los municipios encuestados presentan algún mecanismo medio de participación, el 34,8 % algún mecanismo alto y el 17,4 % o no cuenta con mecanismos o solamente son mecanismos de corte informativo.

PREGUNTA Y ARGUMENTO

Partiendo del hecho de que la propia ley les permitía a las autoridades locales comportarse de manera diferente, en esta obra se indaga sobre las explicaciones que permitan comprender por qué algunos actores estratégicos teniendo la posibilidad de incentivar la participación efectivamente crearon mecanismos en donde existe un mayor grado de involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, mientras que otros actuaron de manera contraria y no decidieron incentivar la participación a nivel local o lo hicieron solamente dentro de los marcos que la ley los mandataba sin dejar margen a la capacidad de incidencia ciudadana a través de mecanismos institucionalizados de participación.

Por tanto, la pregunta que guio esta investigación la siguiente: *¿Por qué algunas autoridades locales crearon espacios de participación en donde la incidencia de los ciudadanos sobre las decisiones públicas es alta y otros crearon espacios en donde la*

⁴ En el anexo se puede encontrar la asociación entre intensidad de participación ciudadana e instrumentos.

incidencia ciudadana es baja? Reformulando la misma pregunta: ¿Por qué algunos actores estratégicos deciden ceder poder y otros no?

Para responder a esta pregunta, es difícil pensar en el hallazgo de un único factor que pueda ser mono-causal de la apertura de mecanismos de innovación. Tampoco se pretende aquí que los factores que se presenten sirvan de receta para todos los casos. Sin embargo, lo que sí se puede es pensar en la forma weberiana de tipos ideales, preguntando, ¿cuál es el factor o factores que si no estuviera/n sería difícil pensar que se pudiera observar el fenómeno que estamos buscando observar? (Gurza, Romao y Zaremborg, 2014). Con esta pregunta detrás intentamos encontrar el elemento, o la combinación de elementos, que resultan fundamentales para entender la variabilidad y las diferencias entre los casos.

Tomando esto en cuenta, el argumento que guía el trabajo parte de que en los municipios uruguayos, las autoridades locales encuentran incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en donde exista una incidencia directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, cuando se presenta la combinación de dos factores. Por un lado, un escenario de fuerte competencia política en donde los actores políticos vean en disputa su continuidad en el poder o la de su partido o fracción. La presencia de competencia política es un incentivo para que los gobernantes accedan a crear formas institucionalizadas de participación, ya sea por la forma de actuar de otros gobiernos que hace modificar la estrategia de las autoridades, o como una forma de control en aquellos casos en donde la oposición (sea dentro mismo de un partido o de otro) tienda a buscar incidir sobre las decisiones y controlar el poder del alcalde.

Por otro lado, cuando la capacidad de incidencia de la sociedad civil organizada es comparativamente fuerte y logra tener injerencia sobre la vida política y social de la localidad, lleva a que las autoridades locales se vean incentivadas para incorporar a estos actores en las decisiones públicas.

En estas páginas se va a demostrar que la presencia de uno de los factores no asegura la apertura de los mecanismos de innovación democrática. Se puede estar ante una sociedad civil que puede incidir sobre las autoridades pero que de todas formas entable relaciones informales y directas sin la necesidad de crear instituciones participativas formales; pero cuando a esto se le suma la competencia política y la necesidad de control por parte de la

oposición política, las autoridades locales estarán presionadas para la apertura de dichos espacios.

También se puede presentar un escenario en donde la competencia es fuerte, pero la sociedad civil es débil. En este caso, los canales de interacción estarán determinados por los canales tradicionales de relación entre representados y representantes sin presentarse incentivos para convocar a las organizaciones a decidir directamente sobre las cuestiones del gobierno local.

Si por el contrario no existe una alta competencia política, y además la sociedad civil es débil comparativamente, no se abrirán mecanismos de innovación, o se crearán espacios que impliquen una menor incidencia de los ciudadanos que no son vuelven atractivos ni para las autoridades ni para las organizaciones sociales.

ORDEN DE EXPOSICIÓN DEL TRABAJO

Para dar sustento a los argumentos anteriormente expuestos esta tesis se desarrolla en cinco capítulos. El capítulo I refiere a la naturaleza del problema de investigación y al marco metodológico.

En el capítulo II se presentan el argumento teórico basado en los incentivos de los actores locales. Específicamente, se desarrolla el concepto de sociedad civil utilizado, los incentivos que tienen las autoridades en base al comportamiento de las OSC y se establecen las dimensiones que se utilizarán para observar la capacidad de incidencia: por un lado la fortaleza de las organizaciones en el territorio (basado en el diamante de la fortaleza), y por otro el análisis de redes sociales propuesto. Por último, el capítulo se cierra centrándonos en la importancia de la competencia política como incentivo para que las autoridades locales creen mecanismos de innovación democrática, estableciendo los parámetros necesarios que permitan comparar la competencia política en los cinco casos analizados.

El capítulo III tiene dos objetivos. El primero consiste en analizar las formas de institucionalidad participativa creadas en los municipios uruguayos en base a los incentivos de los actores. Para esto se muestran primero los datos agregados de todos los municipios para luego centrar el análisis en las instituciones participativas creadas en los cinco casos de esta investigación, mostrando como en algunos casos la incidencia es directa y en otros no. El segundo objetivo es analizar cómo ha sido el funcionamiento de los municipios

buscando identificar cómo se manifiestan los principales problemas de gestión en los gobiernos locales, y mostrar el papel que juegan los recursos como un factor promotor de los espacios de participación ciudadana, observando que si bien los recursos son un factor que generan incentivos para los actores, no son condición suficiente para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones.

En este sentido, los recursos solamente juegan como promotores pero cuando son recursos que aterrizan en el territorio desde otros niveles de gobierno. Si los recursos provenientes desde otros niveles exigen la apertura a la participación, entonces las autoridades abrirán espacios de decisión. Sin embargo, como se mostrará, estos espacios de decisión no tienen un nivel de incidencia directa de los ciudadanos, sino que la decisión sigue estando en los actores que derivan los recursos al territorio.

El capítulo IV se centra en los dos factores que explican los incentivos de los actores para crear instituciones participativas en los municipios uruguayos: la incidencia de la sociedad civil y de la competencia política a nivel local.

En el capítulo V se presentan las conclusiones, en donde se establece la relación entre los dos factores, planteados como condiciones necesarias para la apertura de instituciones participativas, vinculando los hallazgos con la teoría presentada y las implicaciones de la investigación para el caso uruguayo.

CAPÍTULO 1

NATURALEZA DEL PROBLEMA Y MARCO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se profundiza sobre dos aspectos. El primero refiere a la naturaleza del problema, y tiene como cometido realizar una primera aproximación al objeto de estudio, y busca identificar las particularidades del caso uruguayo. Para esto, se establecen algunas características del proceso de descentralización en el país, y se muestra la estructura de gobierno y los avances que se han registrado en materia de redistribución de poder territorial. Luego, se analiza la creación del tercer nivel de gobierno a partir de dos puntos: por un lado el proceso de negociación para que la ley fuera aprobada y las razones que pudieron generar la implementación de la misma; y por otro lado las características principales de la ley y de los resultados electorales del proceso.

En segundo lugar, se centra en el marco metodológico de la tesis. Aquí se profundiza sobre el diseño metodológico, la selección de casos y las técnicas de investigación utilizadas.

1.1 NATURALEZA DEL PROBLEMA

En una coyuntura en la que, según algunos autores, la región se ha embarcado en un proceso recentralizador (Cravacuore, 2015), Uruguay parece ir en contracorriente. Desde el 2005, con la llegada del FA al gobierno nacional, se han impulsado reformas orientadas a profundizar el rol de los gobiernos sub nacionales en la vida política, económica y social del país.

En este contexto, las páginas que siguen en esta sección están dedicadas a resaltar los principales cambios institucionales que se han presentado en los últimos años, analizando las características de la descentralización en Uruguay en general y el proceso de creación e implementación de la ley de descentralización y participación ciudadana en particular.

1.1.a. CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY

La tendencia a la centralización y a la eliminación de las autonomías locales es recurrente en el Uruguay. El Estado y el sistema político nacieron y se consolidaron bajo un centralismo manifiesto que se vio reflejado en la cultura política de los ciudadanos. En palabras de Arocena "... vivimos en una sociedad centralista, los sistemas locales de

actores son débiles y las mentalidades están conformadas en esa realidad que desconoce las particularidades” (2008:17).

Si bien en los últimos años han existido algunos intentos por superar esta situación, la decisión sobre cómo, dónde y cuándo implementar políticas se encuentra también fuertemente centralizada. Existe una sectorialización de las mismas en donde cada organismo actúa sin buscar una verdadera coordinación entre los actores, y esta fragmentación, en muchas ocasiones, genera superposición de competencias. Esto implica gastos de recursos innecesarios y conflicto de intereses entre actores lo que hace menos eficiente la gestión de las políticas. Esta situación se afianzó con las reformas de los gobiernos batllistas⁵ de principio de siglo y se vio agudizada con el predominio de las corrientes desarrollistas de las décadas del 50 y 60 del siglo XX (Veneziano, 2005).

La década del 70 marca un quiebre en este modelo. Las fisuras y carencias que mostraba el modelo centralista uruguayo dejaron abierto un espacio para que tomara fuerza el debate sobre la descentralización y la capacidad de gestión de los gobiernos locales. De hecho, desde el retorno de la democracia en 1985, los GD comenzaron a asumir nuevas responsabilidades en la gestión de las políticas, debido a las carencias para intervenir localmente que ha tenido el gobierno central. Sin embargo, esta transferencia de responsabilidades se dio por la vía de los hechos y no como consecuencia de un marco normativo y jurídico que regulara esta nueva forma de gestión (Midaglia *et al*, 2011).

El fin de la ola dictatorial que vivió la región latinoamericana en la década de los 70 y 80’, propició a que se recurriera discursiva o pragmáticamente a los instrumentos de descentralización como un medio privilegiado de fortalecer a las débiles democracias. De esta forma se pretendía construir un nuevo tipo de relacionamiento entre Estado y sociedad: “Los logros de la descentralización se unieron al destino de las democracias. No en balde, las cronologías se yuxtaponen y los discursos se entremezclan, sin separar la paja del grano” (Mascareño, 2009:2).

Sin embargo, recién en 1996 se consolidan institucionalmente algunas de estas nuevas atribuciones por medio de la reforma constitucional de dicho año que buscó profundizar el

⁵ Se debe entender por gobiernos batllistas los gobiernos del Partido Colorado en donde el Presidente de la República fue José Batlle y Ordoñez (1903-1907 / 1911-1915).

proceso descentralizador en el Uruguay. El cambio más relevante que impulsó esta reforma está asociado a la incorporación del concepto de descentralización en la materia constitucional.

Por otro lado, se incorpora la Comisión Sectorial de Descentralización al entramado institucional, ámbito decisorio desde el punto de vista político, pero sin intervención directa sobre el territorio. Este organismo está compuesto por algunos intendentes⁶ que representan al Congreso que los integra y por los Ministerios que tienen competencia en la materia. El funcionamiento de esta comisión presenta ciertas trabas, particularmente por ser un ámbito paritario donde todas las partes tienen el mismo peso y muchas veces los intereses departamentales (de las intendencias) se contraponen con los intereses nacionales (de los ministerios). Sin embargo, vale destacar la importancia de este organismo para la construcción de una agenda de descentralización común del nivel nacional y departamental.

Sin embargo, los alcances reales de la reforma de 1996 se vieron plasmados principalmente en la norma, pero no se llevaron a cabo en la práctica, por lo menos al grado que en su momento se previó (Veneziano, 2005). Desde 1996 hasta la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana en el 2009, los avances en materia de descentralización han sido escasos.

1.1.b. EL CONTEXTO POLÍTICO DE LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con la asunción del gobierno frenteamplista liderado por el Dr. Tabaré Vázquez en el año 2005, la reforma del Estado comenzó a ocupar un lugar prioritario en la agenda política del gobierno. De hecho, el propio presidente Vázquez la llamó “*la madre de todas las reformas*”, dejando en claro la importancia de este tema durante el primer gobierno de izquierda en el país. En esta ola reformista del Estado uruguayo, la OPP ha sido la encargada de instrumentar los mecanismos necesarios para profundizar la llamada “*transformación democrática del Estado*”, la cual:

(...) constituye una directiva sustantiva del Presidente de la República, quien encomendó a la OPP su instrumentación. Se trata de una transformación democrática e integral del Estado para convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, en palanca del

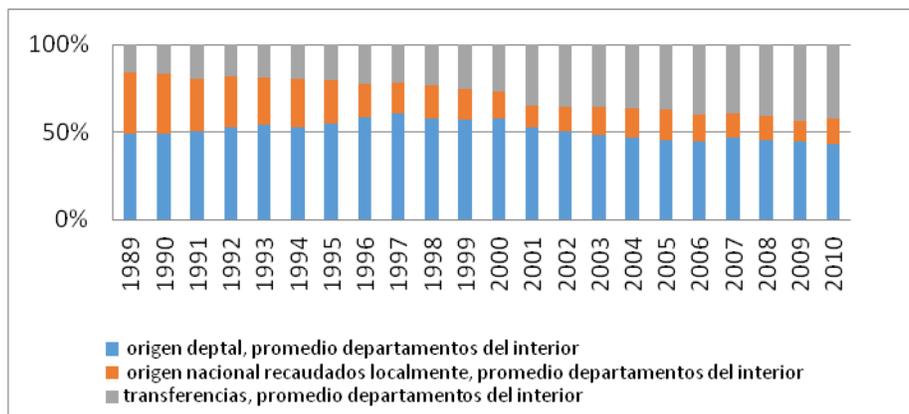
⁶ Los intendentes son el Poder Ejecutivo de los Departamentos, equivalente al segundo nivel de gobierno en Uruguay.

desarrollo productivo y en escudo de los débiles, y nada tiene que ver con las reformas del pasado (OPP, 2008:5).

El proceso transformador ha tenido dos grandes capítulos. Por un lado, se procuró profundizar en la modernización de la gestión del Estado y en este sentido se ha avanzado primordialmente en la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, y de instrumentos asociados al gobierno electrónico. El segundo capítulo de este proceso se asocia a la descentralización y participación ciudadana, como ejes democratizadores y de redistribución de poder.

Sobre este segundo capítulo son varias las acciones que han apuntado a este cometido. En primer lugar, la transferencia de recursos financieros desde el nivel central hacia los GD se ha incrementado de manera significativa en los últimos años. Como los muestra el siguiente gráfico, el período 2005-2010 ha sido el de mayor aumento de las transferencias.

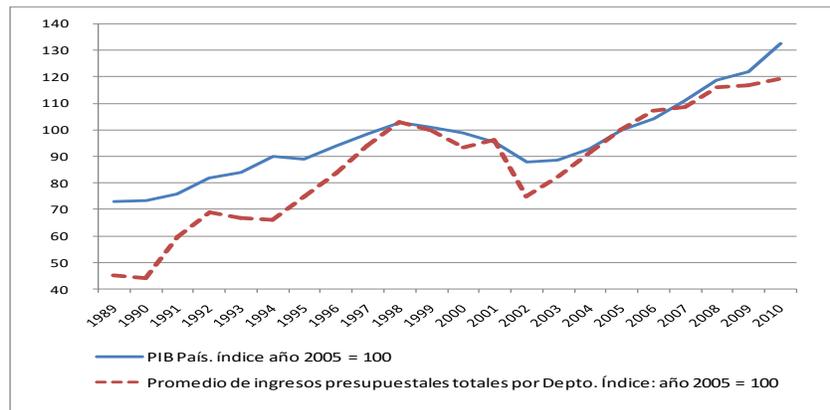
Gráfico N°1: Origen de los ingresos de las Intendencias Departamentales



Fuente: elaboración propia en base a Muinelo, Rodríguez y Rodríguez (2013)

Este aumento de transferencias no garantiza una mejora en los ingresos de los gobiernos sub nacionales. Sin embargo, como se muestra en el gráfico siguiente, este aumento en las transferencias también se corresponde con un aumento de los ingresos generales de los gobiernos departamentales, lo que demuestra que los recursos brindados desde el gobierno central ayudaron a incrementar el presupuesto local.

Gráfico N°2: Relación de los ingresos de los Gobiernos Departamentales y el PIB del país.



Fuente: elaboración propia en base a Muinelo, Rodríguez y Rodríguez (2013)

En segundo lugar, también se ha incrementado la presencia del gobierno nacional en el territorio por medio de programas de tipo desconcentrado y descentralizado. Del total de este tipo de programas, el 63.8% fueron creados en el período 2005 – 2009 (Midaglia, Castillo y Freigedo, 2011). De todas formas, se debe destacar que si bien existe una mayor presencia en el territorio, se ha remarcado que las políticas nacionales no favorecieron a posibles cambios en el rol de los gobiernos sub nacionales, sino que sobre todo alentaron un desarrollo institucional del Estado orientado hacia la desconcentración y no hacia la descentralización.

Esta desconcentración implica el traslado de una parte de las responsabilidades que antes se ejercían de manera excluyente desde Montevideo, a unidades organizativas localizadas en los departamentos pero no necesariamente con una mayor autonomía de gestión de las unidades locales (Oszlak, 2014).

En tercer lugar, el otro avance en materia de descentralización está referido al objeto de estudio de esta investigación, la aprobación en el parlamento de la LDyPC. Si nos centramos en el proceso de elaboración, la misma tuvo su germen en el ámbito de OPP y con participación de representantes locales (intendentes y ediles) y representantes parlamentarios (sobre todo diputados del interior del país). Desde el año 2008 (año en que entró en la discusión parlamentaria) hasta su aprobación en el 2010, el proyecto sufrió varias modificaciones, recogiendo diversas observaciones de los partidos políticos así como de actores institucionales departamentales y nacionales.

A fines de 2009 el proyecto parecía destinado al naufragio ya que no era tan clara la obtención de los votos en el Parlamento necesarios para su aprobación dentro del Frente Amplio⁷ y que no refería a posiciones individuales sino que tomaba cuenta las posiciones de los diferentes grupos. Dos de los sectores más importantes del partido manifestaban posiciones enfrentadas sobre la ley, el Partido Socialista se pronunciaba claramente a favor y el Movimiento de Participación Popular (MPP) básicamente en contra.

Los argumentos desde los actores que se oponía a la aprobación se basaban fundamentalmente en dos aspectos. Por un lado, se mencionaba los inconvenientes de que las primeras elecciones municipales se celebraran ya en el periodo 2010, proponiendo posponerlas para el 2015. Por otro lado, existían actores que presentaban reticencias a la propia creación de un tercer nivel de gobierno, argumentando que no estaban dadas las condiciones para definir claramente su rol, ni la capacidad de organización de los actores locales para llevar adelante este desafío.

Un punto central de la discusión pasó por el artículo 23 que proponía que todas las Juntas Locales integradas hasta ese momento, pasaran automáticamente a conformarse en municipios. Esto generaba fuertes diferencias entre el espectro político local, en especial en departamentos frenteamplistas donde la victoria en las departamentales de 2005 se había basado, en gran medida, en la votación en la capital (como es el caso de Florida) pero que resultarían derrotados en la mayoría de los municipios a crear. Estas dudas atravesaban a todo el espectro político y sólo la posterior reforma del artículo 23 posibilitó la futura aprobación de la ley. Si los escenarios de cohabitación de un gobierno departamental de un partido y la mayoría de los municipios en manos de otro generaban recelos, otro tanto lo hacía la capacidad de autonomía presupuestaria que le cupiera al gobierno local (Cardarello *et al*, 2010).

Otro asunto de discrepancia estaba en las funciones que debían cumplir los municipios, ya que no se percibía de forma clara cuáles serían las funciones de los nuevos gobiernos y la relación de éstos con los gobiernos departamentales. Se veía como riesgo una posible superposición de competencias que llevara a conflictos entre ambos niveles.

⁷ Se debe recordar que el Frente Amplio es una concertación de partidos de izquierda que en su interior alberga a una gran cantidad de agrupaciones políticas, muchas veces con ideas y propuestas muy disímiles que llevan a fricción dentro misma del partido, como en el caso de la ley de descentralización.

Desde el lado de los defensores de la norma, sobre todo desde el entorno del presidente Vázquez, se argumentaba que si bien podía tener algunos asuntos todavía por resolver, el momento político era el propicio para incentivar la reforma:

Hay que entender que es un proceso, y que la adaptación de los Municipios a la vida política uruguaya tiene que ser progresiva. Pero en algún momento tenemos que dar el puntapié inicial, sino siempre nos vamos a quedar en el discurso (Entrevista realizada a Director de área de la OPP, -Abraham, Freigedo y Magri, 2010).

Por otro lado la falta información era palpable, no solo a nivel de la población en general sino también a nivel del sistema político, tanto de autoridades nacionales, departamentales y hasta de los propios ediles locales que en el próximo periodo cumplirá un rol fundamental como concejales.

La ley de descentralización tuvo resistencias de los partidos de la oposición pero también dentro del partido de gobierno. Si consiguió los apoyos necesarios para que se aprobara, es consecuencia de la férrea posición del presidente Vázquez y la fuerte disciplina partidaria que permitió que con los votos del partido de gobierno la norma se aprobara. Por tanto, el largo proceso que significó su aprobación muestra que la discusión sobre la descentralización (pero fundamentalmente sobre cómo se debe enfocar un proceso descentralizador) encuentra entre los actores políticos uruguayos diversas posiciones y opiniones.

Ahora bien, en un país fuertemente centralizado en donde la estabilidad y el *statu quo* ha primado, y además los espacios para la profundización de la descentralización fueron escasas, ¿qué aspectos propiciaron este cambio institucional más allá de las posiciones contradictorias de los actores del sistema político?

Siguiendo la tradición de la literatura institucionalista, no es un fenómeno común que se produzcan dichos cambios. En condiciones de incertidumbre, los actores políticos son más propensos a minimizar sus pérdidas que a maximizar sus ganancias. El miedo al riesgo tiende a que los actores busquen no modificar las reglas, a no ser que estén seguros de que maximicen las ganancias (Vettel, 2009). De todas formas, siguiendo a Weaver and Rockman (1993:464-465) se pueden destacar tres factores que faciliten el cambio institucional:

The most obvious route to institutional change is a massive failure in governance. . . . Without massive institutional failure, institutional rules usually are changed either because newly empowered elites want to consolidate political power or because old elites, fearing a loss of power, want to manipulate the rule to hang on (emphasis added).

Para el caso uruguayo, pensar en fallas importantes en el gobierno parece no ser la causa del cambio, así como tampoco el miedo a perder el poder de las viejas elites. Sin embargo, la consolidación política de una nueva elite que llega al gobierno parece ayudar a explicar las causas del cambio institucional.

De hecho, la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en el 2005 constituyó una ventana de oportunidad importante para la concreción de reformas, entre las que se pueden destacar la tributaria y la de la salud. Incluso la aprobación de leyes muy significativas que han tenido repercusión nacional e internacional en el avance de los derechos humanos como la legalización de la marihuana, la aprobación de la ley de salud sexual y reproductiva que despenalizó el aborto; o el casamiento entre personas del mismo sexo. Es en este marco reformista se creó el tercer nivel de gobierno.

En este sentido, las ventanas de oportunidad, entendidas como momentos políticos que si bien también alteran la estabilidad (Kingdom, 1995), no alcanzan a ser tan rupturistas como las coyunturas críticas (Collier y Collier, 1991) pero dieron lugar a fuertes innovaciones en materia institucional o en la elaboración y gestión de las políticas públicas.

Esta situación logró romper en parte con la estabilidad y el *statu quo* que primó durante los gobiernos anteriores de los partidos tradicionales⁸ en la vida política local. Para el caso específico de la dinámica política de los espacios territoriales, los gobiernos tradicionales han gobernado en la mayoría de los departamentos, y aún lo siguen haciendo. Por tanto, la modificación del escenario y las consecuencias de las transformaciones en la política local, con la creación de un nuevo nivel de gobierno que abre la brecha de competencia electoral, puede ser vista como un factor negativo por los partidos tradicionales.

Por otro lado, el Frente Amplio con la creación de estos espacios puede beneficiarse ya que lograría estar presente en la vida política local de manera más activa por medio de cargos representativos y electivos; sobre todo en aquellas localidades en donde existe un alto grado

⁸ Por partidos tradicionales se entiende el Partido Colorado y el Partido Nacional, ambos son las dos facciones políticas más antiguas del país.

de hegemonía de los partidos tradicionales que impidió al partido de izquierda formar cuadros políticos estables y competitivos. .

De todas formas, dentro de la misma coalición de izquierda las posiciones opuestas a la reforma manifestaban las probables consecuencias negativas de la creación de los municipios, dado que podrían tener el efecto contrario al buscado y consolidar el poder de los partidos tradicionales en territorios históricamente identificados con los gobiernos del partido nacional y colorado, brindando legitimidad política por medio de cargos electivos a líderes locales.

1.1.c. APUNTES SOBRE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A modo de presentación general, los principales cambios que esta ley implica son: en primer lugar, crear a partir de mayo de 2010, los municipios con autoridades electas por voto de la ciudadanía en cada localidad con una población de 5000 habitantes o más⁹ (Disposición Transitoria Art. 24) constituyendo el tercer nivel de gobierno¹⁰ (Art. N° 1). En los departamentos donde no existan al menos dos localidades con esa cantidad de habitantes, sin tener en cuenta las capitales departamentales, se incluirán localidades con menos habitantes en orden decreciente hasta completar un mínimo de dos municipios por departamento.¹¹

Por otro lado, se presta especial atención a que cada municipio no solo deba tener un número determinado de población, sino que también constituya en sí mismo una unidad territorial “*con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana*”. Incluso se prevén mecanismos para que aquellas localidades que no cumplan con el requisito de población puedan constituirse en municipio ya sea por iniciativa popular (del 15% de los inscriptos para votar en esa localidad) o del Intendente con aprobación de la Junta Departamental (Arts. N° 1 y 16). Por su parte, en las capitales departamentales se

⁹ La ley apunta a localidades de 2000 hab. o más, pero a los efectos de su implementación gradual, se dispuso transitoriamente comenzar por las de 5000 hab., para luego si en 2015, llegar a las de 2000.

¹⁰ Como se refirió anteriormente, Uruguay hasta la aprobación de esta ley contaba únicamente con dos niveles de gobierno (nacional y departamental).

¹¹ En aquellas zonas donde no se creen municipios, las competencias municipales serán ejercidas por el gobierno departamental. (Art. N° 8)

crearán municipios a iniciativa del intendente, con la correspondiente aprobación de la Junta Departamental (Art. N° 1).

Con respecto al aspecto electoral y de integración de estos gobiernos, las autoridades municipales serán cinco y se elegirán simultáneamente a las elecciones departamentales, es decir, el segundo domingo de mayo cada cinco años. Resultará alcalde el primer titular de la lista más votada del lema más votado en la localidad. Los cuatro restantes serán concejales honorarios y dichos cargos serán distribuidos en proporción a la cantidad de votos de cada partido en la localidad. “...Serán distribuidos por el sistema de representación proporcional integral y su régimen de suplencias será el mismo que el de las Juntas Departamentales” (Arts, N° 9 a 11). Por otra parte, los principios que explicita la ley y que la orientan son:

1) la preservación de la unidad departamental territorial y política. 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización. 4) La participación de la ciudadanía. 5) La electividad y la representación proporcional integral. 6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas (Art. N° 3).

Según la nueva normativa, uno de los puntos que explicita y orienta la instauración de los nuevos gobiernos locales es la intensificación de la participación ciudadana y la creación de mecanismos de innovación democrática, Según el Art. N° 5 de la LDyP:

Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia.

Es en el Art. 12 donde se explicitan los cometidos de los municipios se reitera la importancia de la creación de nuevos canales participativos:

(...) elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones para elevarlos al Intendente y que se resuelva, Junta Departamental mediante, elaborar programas zonales y adoptar las medidas que estime necesaria en materia de salud, higiene y protección del ambiente, crear ámbitos de participación social, rendir cuenta anualmente ante el

Gobierno Departamental de la aplicación de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal, y presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de Audiencia Pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos, y los planes futuros.

De dichos artículos queda claro que la única instancia de participación ciudadana que los municipios están obligados a implementar es una Audiencia Pública anual en la cual se debe rendir cuentas de la gestión realizada ante los ciudadanos de dichas localidades. Sin embargo, el Art. N° 5 plantea la posibilidad de crear canales de participación que impliquen no solo instancias de información, sino también capacidad de generar consultas e iniciativas por parte de la ciudadanía. Por otro lado, también la ley prevé mecanismos de rendición de cuentas e iniciativa popular:

- Rendición de cuentas: los Municipios deberán responder anualmente ante la Junta Departamental, dicha rendición será pública (Art. N° 13).
- Iniciativa popular local: el 15% de los inscriptos para votar en cada localidad podrán presentar iniciativas, incluida la creación de un Municipio.

El 15% (quince por ciento) de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en Municipio.

En este caso la Junta Departamental, a iniciativa del Intendente, podrá disponer la creación del Municipio respectivo, aunque se trate de una población de menos de 2.000 habitantes.” (Art. N° 16).

No han existido iniciativas populares de este tipo en ningún departamento. Es decir, ninguna localidad buscó crear municipios por propia iniciativa de los ciudadanos.

Es importante destacar también la distinción entre la materia departamental y municipal, la cual es un mandato expreso de la Constitución de la República.¹² La primera, será definida tanto por las disposiciones constitucionales y legales, como por los acuerdos entre el

¹² Art. 262: (...) La ley establecerá la materia departamental y la municipal de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes respectivos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275 (...)

gobierno nacional y departamental, guardando también la protección del ambiente y el desarrollo de los recursos sustentables dentro de cada jurisdicción.

La segunda, además de las disposiciones constitucionales y legales; aquello que le corresponde a su circunscripción territorial; asuntos específicos que el Poder Ejecutivo, previa consulta al gobierno departamental resuelva asignarle, así como los que la propia Intendencia resuelva asignarle; y los asuntos que emerjan de acuerdos entre municipios (con autorización del intendente) o de acuerdos entre gobiernos departamentales.

Con respecto a los cometidos y atribuciones de esta nueva institución, se establecen las mismas tanto para los concejales como para los alcaldes. Entre ellos se encuentran aquellas tradicionales tareas que ya se le asignaban a las Juntas Locales, es decir todo lo referido al alumbrado, calles, limpieza, etc.; pero además pueden destacarse: designar representantes del Municipio en actividades de coordinación y promoción del desarrollo regional; promover la capacitación y adiestramiento de sus funcionarios para el mejor cumplimiento de sus cometidos (Art. N° 12); elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones para elevarlos al Intendente y que se resuelva Junta Departamental mediante, elaborar programas zonales y adoptar las medidas que estime necesaria en materia de salud, higiene y protección del ambiente; crear ámbitos de participación social, rendir cuenta anualmente ante el Gobierno Departamental de la aplicación de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal, y presentar anualmente ante los habitantes del municipio, en régimen de audiencia pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos, y los planes futuros (Art. N° 13).

Por su parte, entre las atribuciones más destacables del alcalde se cuentan: presidir las sesiones del municipio y resolver por doble voto las decisiones en caso de empate entre sus integrantes, dirigir la actividad administrativa del municipio y proponer al gobierno local planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo Ordenar los pagos municipales de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal o en las respectiva modificaciones presupuestales y en el respectivo plan financiero, así como en las disposiciones vigentes.

También, el alcalde debe “adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los cometidos municipales, pudiendo, asimismo disponer del personal, recursos materiales y financieros para cumplir con los servicios municipales esenciales vinculados a seguridad e higiene” (Art. N° 14).

En cuanto a los concejales, las atribuciones que se pueden destacar son las de participar en las sesiones del municipio y emitir su voto a fin de adoptar las decisiones del órgano por la mayoría simple de sus integrantes, ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del alcalde, proponer al concejo municipal planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia y colaborar con el alcalde para el normal desempeño de los cometidos municipales (Art. N° 15).

Por otro lado, los municipios contarán con dos fuentes de financiamiento:

- a) lo que les designe el gobierno departamental:

“El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental” (Art. N° 20).

- b) lo que les designe el Poder Ejecutivo mediante el Fondo de Incentivo a la creación de Municipios que se crea a partir de esta ley, este fondo no afectará los ya destinados por el Gobierno Nacional a los Departamentales. A su vez: “se tendrán en cuenta criterios de equidad e indicadores de gestión, además del mantenimiento de la relación entre número de funcionarios y población, en el período inmediatamente anterior” (Art. N° 19).

Es muy importante señalar que no está planteada la autonomía fiscal municipal, esto es, que no se generan facultades de imposición tributaria, ni fijación de tasas, tarifas o precios por los Municipios que se crean. Esta situación deja en claro que la gestión municipal dependerá de los fondos que destine el GD, con los recursos que le asigne el GC por medio

del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios y también se podrá contar con recursos que provengan de la cooperación internacional.

El problema radica en que la ley no establece un monto ni un porcentaje del presupuesto fijo con el que contarán los municipios. Esto lleva a que la distribución de los recursos financieros dependa de la voluntad política los actores departamentales y nacionales, y de la capacidad de negociación de los representantes del municipio. El siguiente cuadro busca resumir las principales características de la nueva institucionalidad creada.

Cuadro N° 1: Configuración de los Municipios

Nueva institución	Municipio
Nuevos actores	a) Alcalde b) Concejales En ambos casos son elegidos por medio del voto directo de los ciudadanos de la localidad
Fuentes de financiamiento	a) lo que les designe el gobierno departamental b) lo que les designe el Poder Ejecutivo mediante el Fondo de Incentivo a la creación de municipios c) recursos provenientes de acuerdos con organismos internacionales
Autonomía fiscal	Los municipios no cuentan con autonomía fiscal de ningún tipo
Mecanismos de participación	a) Rendición de cuentas: los municipios deberán responder anualmente ante la Junta Departamental, dicha rendición será pública b) Audiencias públicas: los municipios deberán presentar un informe anual ante la ciudadanía. c) Iniciativa popular local: el 15% de los inscriptos para votar en cada localidad podrán presentar iniciativas, incluida la creación de un municipio. d) Art. 5° “Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad”
Competencias y atribuciones	a) Mantenimiento de alumbrado, calles y limpieza b) Medidas necesarias en salud, higiene y protección de medio ambiente c) Promover anteproyectos de decretos para presentar al Gob. departamental d) Presentar anualmente rendición de cuentas a la ciudadanía e) Incentivar la participación

Fuente: elaboración propia en base a la LDyP

1.1.d. EL MAPA DE MUNICIPIOS EN EL 2010

Como se mencionó, según la ley, se crean los gobiernos locales específicamente en los territorios mayores a 5000 habitantes, y en aquellos departamentos donde no existan localidades con este número de habitantes, se prevé la implementación de al menos dos municipios.

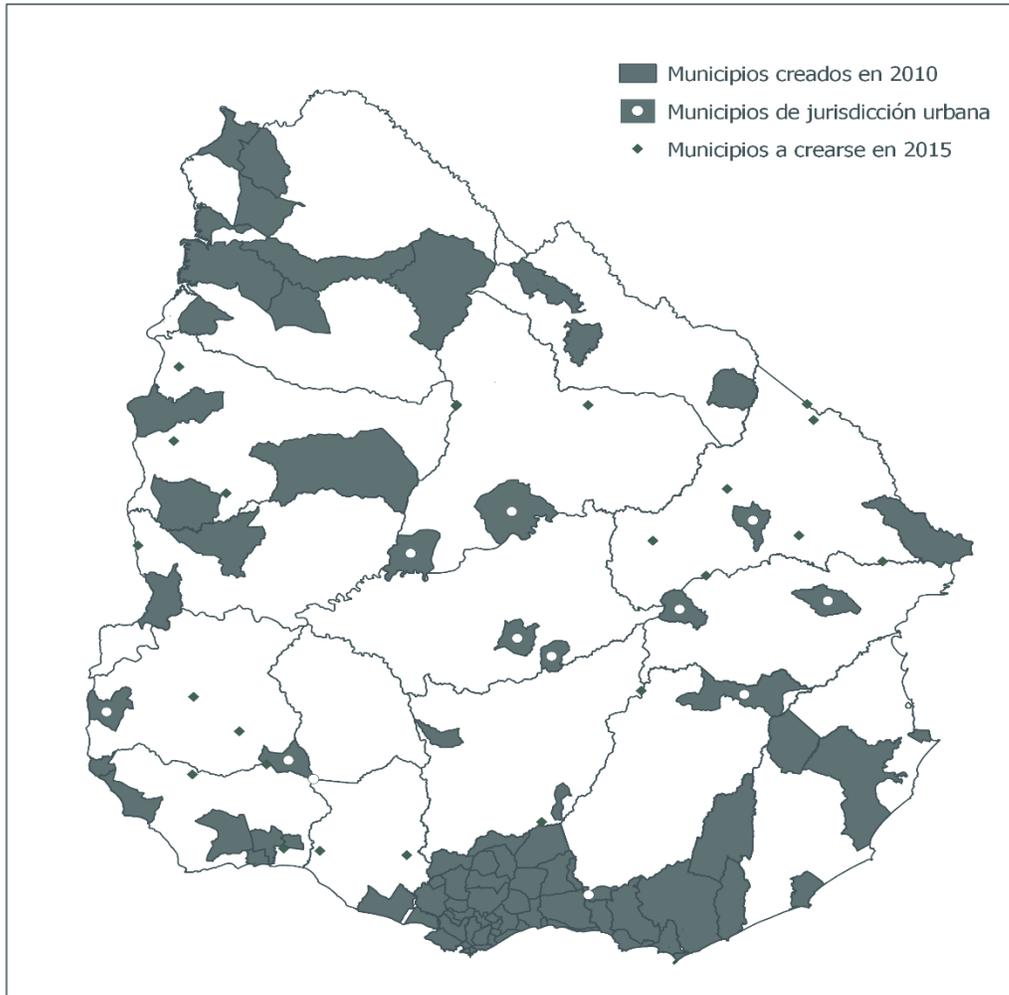
Por otro lado, también se deja abierta la posibilidad de que los intendentes departamentales en sus territorios puedan conformar la cantidad de municipios que crean necesarios. Los únicos tres departamentos de los 19, que según iniciativa de los intendentes municipalizaron todo el territorio son los de Maldonado, Montevideo y Canelones, instaurando 8 municipios en los primeros dos casos y 29 en Canelones. En estos departamentos todos los ciudadanos tuvieron la opción de elegir autoridades locales.

Sin embargo, en otros departamentos (la mayoría) los intendentes se ajustaron únicamente a las obligaciones de la ley, y en consecuencia solamente se conformaron municipios en las localidades que tuvieran más de 5000 habitantes o en las dos localidades de mayor población si no llegaban al mínimo necesario, lo que significó que solamente aquellos ciudadanos que estuvieran en la jurisdicción electoral de esos territorios tuvieron la opción de elegir autoridades locales.

A su vez, para mayo del 2015 se crearon nuevos municipios en localidades de más de 2500 habitantes, lo que significó un aumento de los gobiernos locales, que pasaron de 89 en el 2010 a 112 en el 2015. Como resultado, el mapa presentado muestra la distribución territorial de los municipios creados, y los municipios a crearse en el 2015.

Mapa N° 1: Municipios 2010 y 2015

Municipios 2010 y 2015



Fuente: Corte Electoral, DINOT y Congreso de Intendentes

1.1.e. EL MAPA ELECTORAL DE LOS MUNICIPIOS

Una de las principales preocupaciones a la hora de la aprobación de la ley era el desconocimiento que existía entre los ciudadanos sobre los nuevos municipios. Este desconocimiento se vio reflejado en los resultados, ya que los mismos muestran que en muchos de los gobiernos locales la elección tuvo resultados anómalos para el sufragio histórico departamental y nacional del país registrándose un bajo porcentaje de votos válidos municipales.

Sin embargo este comportamiento no fue homogéneo en todo el país. Siguiendo a la literatura, es de esperar una mayor participación electoral a nivel municipal en aquellos territorios de pequeñas dimensiones (Nickson, 1998). El caso uruguayo no fue la excepción: en localidades pequeñas en población el voto tuvo una participación mayor que en las ciudades intermedias y grandes.

Cuadro N° 2: Voto válido, emitido y habilitados para votar por departamento a nivel municipal

Participación alta en voto municipal (más de 70% de votos válidos)			
	Voto válido municipal	Voto emitido	Habilitados para votar
Flores	798	866	954
%	83,6	90,8	100,0
Tacuarembó	11393	12622	14326
%	79,5	88,1	100,0
Cerro Largo	11851	13811	15653
%	77,1	89,9	101,9
Rivera	8852	10402	11549
%	76,6	90,1	100,0
Treinta y Tres	3983	4667	5235
%	76,1	89,1	100,0
Lavalleja	5125	6266	6827
%	75,07	91,78	100,00
Florida	6256	7711	8405
%	74,4	91,7	100,0
Artigas	12877	15089	17659
%	72,9	85,4	100,0
Soriano	15374	19032	21300
%	72,2	89,4	100,0
Durazno	6073	7488	8417
%	72,2	89,0	100,0

Participación media en voto municipal (entre 60% y 70% de votos válidos)			
	Voto válido municipal	Voto emitido	Habilitados para votar
Salto	7378	9275	10991
%	67,1	84,4	100,0
Colonia	39415	53138	59089
%	66,7	89,9	100,0
Rocha	17854	23543	26763
%	66,7	88,0	100,0
Río Negro	10402	14041	15764
%	66,0	89,1	100,0
Paysandú	8066	10881	12434
%	64,9	87,5	100,0
San José	15955	22791	25568
%	62,4	89,1	100,0

Participación baja en voto municipal (menos de 60% de votos válidos)			
	Voto válido municipal	Voto emitido	Habilitados para votar
Canelones	199631	314065	358255
%	55,7	87,7	100,0
Maldonado	66307	106203	120436
%	55,1	88,2	100,0
Montevideo	318415	883673	1060256
%	30,0	83,3	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

En las localidades con menor población, la cercanía y el tejido comunitario de los actores locales puede haber influido para que el voto tuviera una participación mayor que en las ciudades intermedias y grandes, que por el contrario el relacionamiento social no es

construido en el día a día y el ciudadano no necesariamente vive en la jurisdicción que le corresponde votar y de esta forma aleja su interés sobre los asuntos públicos locales.

A esto puede sumarse la condición de la competencia para algunos casos. En departamentos con baja competencia electoral, donde un partido puede considerarse predominante (Sartori, 1987), la elección municipal estuvo más pegada al acto electoral departamental registrando índices relativamente más bajos. En estos casos, los ciudadanos no encontraron incentivos para participar de las elecciones municipales, asociándolas directamente con la competencia a nivel departamental. Un claro ejemplo de esto se dio en Montevideo, en donde la elección estaba definida de antemano con el triunfo del Frente Amplio. Esto repercutió en la abstención electoral que alcanzó los puntos más altos, ya que solamente se registraron un 30 % de votos válidos a nivel municipal (Freigedo y Lorenzoni, 2011).

Analizando ahora la oferta electoral y el mapa político resultante, se presentaron 1.065 hojas de votación para las elecciones municipales del 2010, de las que 400 correspondieron al PN, 313 al PC, 276 al FA, mientras que las restantes 76 se repartieron entre Partido Independiente (PI) y Asamblea Popular (AP) (Cardarello, 2011). No es de sorprender que los partidos tradicionales sean los que más listas hayan presentado dado que en el interior del país la presencia de líderes locales identificados con estos partidos, en especial con el PN, es muy importante.

En relación al mapa político, los resultados no arrojaron mayores sorpresas. El PN y el FA ganaron en la mayoría de los municipios, al igual que en la mayoría de los gobiernos departamentales;¹³ mientras que el PC no tuvo una buena votación y alcanzó la victoria en pocos municipios. En tanto los partidos menores (PI y AP) no obtuvieron ningún cargo electivo a nivel local.

¹³ El PN ganó 12 GD, el FA 5 y el PC 2.

Cuadro N° 3: Alcaldes por partido y departamento.

Departamento	FA	PN	PC	Total	Departamento	FA	PN	PC	Total
Montevideo	8	-	-	8	Rio Negro	1	1	-	2
Canelones	18	9	2	29	Soriano	-	2	-	2
Maldonado	3	5	-	8	Colonia	1	5	-	6
Rocha	4	-	-	4	San José	1	1	-	2
Treinta y Tres	-	2	-	2	Flores	-	1	-	1
Cerro Largo	-	1	1	2	Florida	-	1	1	2
Rivera	-	2	1	3	Durazno	-	2	-	2
Artigas	1	2	-	3	Lavalleja	-	2	-	2
Salto	4	1	1	6	Tacuarembó		2	-	2
Paysandú	-	3	-	3	Total	41	42	6	89

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

Como se aprecia en el cuadro anterior, el PN es el que tiene más alcaldes (47,2 % del total), mientras que el FA tiene un 46,1 %. El PC tiene solamente 6 alcaldes que representan el 6,7 %. Ahora bien, del total de los 41 alcaldes frenteamplistas, 26 están en Montevideo y Canelones, y además en 10 de los 19 departamentos ningún candidato a alcalde por este partido logró triunfar.

Por su parte el PN tiene alcaldes en todos los departamentos menos en Montevideo y Rocha. Esto deja en claro que la fortaleza política del FA estuvo en los sectores urbanos asociados a la capital del país, mientras que el PN sigue teniendo su base electoral más fuerte en el interior del país. Pese a esto, el FA tuvo el respaldo en algunos municipios en donde el departamento ha sido históricamente gobernado por el PN como Colonia, ya que el municipio de Juan Lacaze modificó la hegemonía política nacionalista. Este caso es particularmente interesante, porque cuando se analice la influencia de la competencia política para la apertura de espacios de innovación democrática, en Nueva Helvecia la forma de actuar del gobierno municipal de Juan Lacaze ha jugado un papel importante.

Por otro lado, cuando se observan los resultados a nivel de los concejales, la situación cambia. El FA es el que tiene mayor número de concejales electos, con un total de 206 que son el 46,3 % del total; mientras el PN tiene 197 que representan el 44,3 % del total y el PC obtuvo 42 concejales, que constituyen el 9,4 %. Estos resultados muestran un escenario de fragmentación política a nivel municipal, en donde los tres partidos mayoritarios del

sistema político uruguayo están representados en mayor o menor medida. Sin embargo, cuando se analiza la conformación de los distintos Concejos Municipales, 55 de los mismos (62 %) tienen una composición bipartidista. Este sistema bipartidista tiene como actores protagónicos al FA y al PN, ya que de los municipios bipartidistas, la gran mayoría (96,4 %) tiene solamente representantes de estos dos partidos. Esta conformación no se repite únicamente en el municipio de Tranqueras –donde gobierna el PC con tres concejales y dos del PN-, y en el municipio de Rincón de San Valentín -donde el alcalde y tres concejales son del FA y uno del PC-. El siguiente cuadro muestra la conformación de los CM bipartidistas.

Cuadro N° 4: Composición de los Concejos Municipales con representación de dos partidos

Partido mayoritario en el Gobierno Municipal	Número de concejales por partido			Número de municipios
	FA	PN	PC	
FA	4	1	-	19
	3	2	-	12
	4	-	1	1
	3	-	2	-
PN	1	4	0	9
	2	3	0	13
	-	4	1	-
	-	3	2	-
PC	1	-	4	-
	2	-	3	-
	-	1	4	-
	-	2	3	1

Fuente: elaboración propia en base a Cardarello (2011)

Por otro lado, solo 31 CM (35 %) tienen la presencia de los tres partidos. El siguiente cuadro muestra la composición de los mismos, en donde se resalta que 7 municipios cuentan con tres concejales del PN, 4 cuentan con tres concejales frenteamplistas, y el PC no tiene ningún municipio con mayoría absoluta propia. Por último, en solamente 3 municipios (Isamel Cortinas, Villa del Carmen y San Gregorio de Polanco) el CM está integrado por un solo partido, y en todos ellos gobierna el PN.

Cuadro N° 5: Composición de los Concejos Municipales con representación de tres partidos

Partido mayoritario en el Gobierno Municipal	Número de concejales por partido			Número de municipios
	FA	PN	PC	
FA	3	1	1	4
	2	2	1	4
	2	1	2	1
PN	1	3	1	7
	2	2	1	9
	1	2	2	1
PC	1	1	3	1
	2	1	2	1
	1	2	2	3

Fuente: elaboración propia en base a Cardarello (2011)

Otro punto a destacar sobre la fragmentación política, lo que significó una de las principales preocupaciones de algunos actores del sistema político, era la posibilidad de que se presentaran escenarios de cohabitación política y que esto tuviera como consecuencia eventuales conflictos y trabas en la gestión de políticas a nivel local. Lo que se puede observar en el siguiente cuadro es que en 10 de los 19 departamentos se presentan escenarios de cohabitación. Si se compara la cohabitación según el partido de gobierno a nivel departamental, se observa que en todos los GD del PC presentan escenarios de cohabitación, mientras que en el FA tres de sus cinco GD viven en esta situación. En el caso del PN la mitad de sus GD se encuentra frente a estos escenarios.

Cuadro N° 6: Escenarios de cohabitación política a nivel local

Gobierno Departamental	Departamento	Gobiernos Municipales			Total	Cohabitación
		FA	PN	PC		
FA	Montevideo	8	-	-	8	No
	Canelones	18	9	2	29	Si
	Maldonado	3	5	-	8	Si
	Rocha	4	-	-	4	No
	Artigas	1	2	-	3	Si
PN	Treinta y Tres	-	2	-	2	No
	Cerro Largo	-	1	1	2	Si
	Paysandú	-	3	-	3	No
	Río Negro	1	1	-	2	Si
	Soriano	-	2	-	2	Si
	Colonia	1	5	-	6	Si
	San José	1	1	-	2	Si
	Flores	-	1	-	1	No
	Florida	-	1	1	2	Si
	Durazno	-	2	-	2	No
	Lavalleja	-	2	-	2	No
	Tacuarembó	-	2	-	2	No
PC	Rivera	-	2	1	3	Si
	Salto	4	1	1	6	Si
Total		41	42	6	89	

Fuente: elaboración propia en base a Cardarello (2011) y datos de Corte Electoral.

Las características generales del sistema electoral y de los resultados de las primeras elecciones municipales permiten realizar algunas conclusiones. En primer lugar, dado el desconocimiento de los ciudadanos sobre la creación de los nuevos gobiernos, el voto en blanco alcanzó niveles históricos para el caso uruguayo. Sin embargo hay que diferenciar entre todos los casos, ya que en las localidades de pequeño y mediano tamaño los votos válidos tienden a ser similares a los nacionales y departamentales.

En segundo lugar, la superposición con las elecciones departamentales y municipales, y el hecho de que no está permitido el voto cruzado hace que los comicios en los municipios estén condicionadas por la dinámica política-electoral a nivel departamental. Esto ha

llevado a clasificar a las elecciones municipales como elecciones de segundo orden (Freigedo y Magri, 2010).

Si se pretende aumentar la oferta electoral a nivel municipal y lograr una mayor autonomía entre ambas elecciones, es necesario incorporar el voto cruzado que permita a los electores mayor libertad a la hora de manifestar sus preferencias. Esta posibilidad está en discusión a nivel político, y si bien existen posiciones encontradas, puede presentarse la posibilidad de que en las próximas elecciones de 2020 se permita votar a un partido a nivel departamental y a otro a nivel municipal. Incluso, desde algunos actores locales se pretende que se dé la posibilidad de que se presenten candidatos que no respondan a ningún partido político, sin embargo esta reforma parece poco probable que sea aprobada por el sistema político.

En tercer lugar, la confirmación de los concejos municipales muestra que los tres partidos mayoritarios tienen representación, mientras que los partidos menores no lograron incorporarse a los nuevos gobiernos locales, y si bien tienen posibilidades de alcanzar cargos a nivel nacional,¹⁴ la posibilidad de obtener representación en los municipios es mucho menor dado que la escasa cantidad de cargos y el sistema de representación proporcional les impiden acceder a los mismos. Por otro lado, se observa un escenario en donde predomina el sistema bipartidista.

Por último, si bien las limitantes del sistema electoral buscaban impedir la presencia de escenarios de cohabitación política, en más de la mitad de los departamentos los GD conviven con municipios de un color político diferente.

1.2. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

Las pasadas páginas buscaron arrojar luz sobre el proceso que ha llevado a Uruguay a enmarcarse en cambio institucional que permitió la creación de los municipios. En las páginas que siguen nos abocaremos a resaltar las decisiones metodológicas que se tomaron para guiar la investigación en base al problema y la pregunta planteada, y en este sentido se profundiza sobre el diseño, la selección de casos y las herramientas utilizadas.

La pregunta que guio el trabajo se orientó a conocer los factores que explican las diferencias entre los municipios en el proceso de creación de mecanismos de innovación democrática. El hecho de buscar identificar dichos factores llevan a que el trabajo compare

¹⁴ El PI logró 2 diputados y un senador en las pasadas elecciones nacionales de octubre de 2014y AP un diputado.

casos en donde se presenten situaciones disímiles en cuanto a los proceso de innovación democrática, por tanto el método de política comparada es el más adecuado para abordar la investigación propuesta.

La política comparada presenta diferentes métodos de aproximación hacia el objeto de estudio y la oposición fundamental entre éstos está marcada por el nivel de abstracción y el número de casos que se abordan. Estas dos dimensiones son contrapuestas, ya que a mayor número de casos el nivel de abstracción aumenta, y cuando los casos se reducen el nivel de abstracción es menor (Landman, 2002).

Tomando en cuenta esta distinción, se identifican tres métodos según este autor: muchos casos, pocos casos y caso de estudio. Si bien esta distinción existe, no hay un método mejor que otro, la diferencia entre los mismos está en lo que se busca obtener con la investigación, y a partir de allí se debe elegir las características metodológicas que se debe acoger tomando en cuenta las debilidades y fortalezas de cada uno (Gerring, 2007; Ragin 1987).

Esta investigación adoptó el estudio de pocos casos dado que por medio de este método es posible centrarse en las similitudes y diferencia entre los mismos. Se descartaron tanto el estudio de un caso como el de muchos por razones diferentes. En el primero, el estudio de un caso solo podría ser útil para generar nuevas hipótesis pero no para encontrar las causas de las diferencias. En el segundo, si bien permitiría abordar quizás el total de municipios, el estudio de muchos casos no es el método indicado para conocer en profundidad los casos lo que haría dificultoso poder apreciar de manera concreta las diferencias entre los mismos. Por tanto, por medio del método de pocos casos se pueden identificar, a través de la comparación de similitudes y diferencias, los factores que permiten entender los resultados en política.

Este método de comparación a su vez se divide en dos: most different y most similar. En el caso en el most different los casos presentan ciertas características diferentes pero sin embargo tienen resultados similares, por tanto se busca encontrar cuál es el/los factores similares entre los casos que permiten explicar el resultado similar. Por otro lado, del most similar se presentan ciertas características similares entre los casos, sin embargo tienen resultados distintos en algunos aspectos, especialmente en la variable dependiente. Por

tanto, se busca encontrar el/los factores que diferencia los casos y que derivan en resultados disímiles. Tomando en cuenta el problema y la pregunta que se busca responder en este estudio, el método de most similar fue el que guio la investigación.

1.2.a. SELECCIÓN DE CASOS

Para la selección de casos se consideraron tres variables de control (población, índice de cohesión territorial –estas dos variables están unificadas por conglomerados- y partido político) para que no existan sesgos en la selección, dado que dos de los factores que la literatura retoma como explicativos a la hora de poner en marcha los mecanismos de innovación son la densidad democrática y el nivel socio-económico por un lado; y la orientación de los partidos políticos por otro (Font y Blanco, 2005).

A partir de un análisis jerárquico que retoma estas variables,¹⁵ se seleccionaron cinco casos tomando en cuenta la diferencia en la intensidad de los mecanismos de participación ciudadana instaurados, tres casos de los partidos tradicionales: Paso de los Toros (baja intensidad), Libertad (media intensidad) y Nueva Helvecia (alta intensidad); y dos del Frente Amplio:¹⁶ Chuy (alta intensidad) y Castillos (media intensidad). En el anexo metodológico se puede profundizar sobre la selección de los casos, observando cómo fueron tomadas las variables de control y la variable dependiente (mecanismos de innovación) para llegar a la selección de los cinco municipios.

1.2.b. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Para alcanzar los cometidos de la investigación nos valemos de dos técnicas de investigación. Por un lado, análisis de información secundaria por medio de técnicas de análisis de datos (leyes, decretos, documentos, estadísticas, informes). Especialmente

¹⁵ El construcción del análisis jerárquico se puede observar en el anexo

¹⁶ El criterio de selección es diferente en los casos del FA en comparación con el de los partidos tradicionales, esto se debe fundamentalmente a una razón, en los municipios del FA solamente se presenta un caso con un nivel de intensidad baja y a su vez ese municipio es Rincón de Valentín, municipio pequeño que cuenta únicamente con 735 habitantes lo cual dificultaría la posibilidad de comprobar algunas de las hipótesis planteadas; a su vez se presenta una situación particular: si bien el alcalde era frenteamplista, el mismo falleció y asumió el segundo titular y, junto a una Concejala, se pasaron al partido Colorado. Ante esta situación se optará por seleccionar dos casos de municipios frenteamplistas

profundizamos sobre información de los municipios seleccionados para conocer su funcionamiento en la gestión.

Por otro lado, se utilizó información primaria que ha sido recolectada por medio de dos herramientas. En primer lugar se realizaron dos encuestas a grupos de actores diferentes. Una de ellas consistió en el contacto con cuarenta y seis alcaldes municipales. Esta encuesta se realizó en el mes de agosto de 2012, momento en el que se estaba definiendo el proyecto de investigación que luego se plasmó en este trabajo. La escasa acumulación sobre el proceso de descentralización llevó a que como estrategia de investigación realizáramos esta primera encuesta para concretar el problema y la paradoja de la investigación. De esta forma, esta herramienta nos permitió profundizar sobre el conocimiento de los mecanismos de innovación democrática instrumentados y la percepción sobre los mismos, pero también se recolectaron datos sobre el funcionamiento de los municipios y su capacidad de gestión, la relación con otros niveles de gobierno y con la sociedad civil organizada, elementos que luego también permitieron poner en discusión el argumento de la investigación.

La segunda encuesta tuvo como unidad de análisis las organizaciones de la sociedad civil de cada uno de los cinco municipios. En total se realizaron 35 encuestas a este tipo de organizaciones, en donde se plantearon una mayor parte de preguntas cerradas pero también algunas preguntas abiertas.¹⁷ Esta encuesta estuvo orientada a profundizar sobre dos aspectos que permitieran profundizar sobre la capacidad de incidencia de las OSC. El primero fue conocer la fortaleza de las organizaciones y capacidad de incidencia sobre el gobierno local. El segundo fue construir las redes sociales de estas organizaciones. Por esto, al aplicar la encuesta también se recolectó información a través de la técnica de generación de nombres (Campbell y Lee, 1991) con la intención de construir las redes que se conforman en los distintos casos.

Para seleccionar el universo de organizaciones sociales a entrevistar se optó por realizar entrevistas a actores claves del territorio sobre su percepción en relación a la sociedad civil organizada y cuáles son las organizaciones más relevantes. Para esto, se utilizaron tres grupos o puertas de entradas:

¹⁷ En el Anexo se encuentra la pauta de encuesta utilizada.

- i- Referentes a nivel territorial (social): referentes territoriales del Ministerio de Desarrollo Social y periodistas que cumplan con el perfil de cubrir las noticias políticas locales.
- ii- Referentes políticos de la localidad: se consultó al alcalde como representante del partido oficialista, y a dos concejales (uno opositor y otro oficialista) para cubrir ambos sectores de los representantes políticos clásicos.
- iii- Referentes del tercer sector: representante del sindicato a nivel local y representante de la asociación de empresarios (dependiendo de la localidad será el tipo de asociación a entrevistar).

Por tanto, se construyó una muestra cualitativa de organizaciones de la sociedad civil en base a siete entrevistas por localidad, consultando a los entrevistados sobre cuáles son las organizaciones más relevantes en el territorio en diversas áreas.

La segunda herramienta de investigación utilizada fue la entrevista en profundidad con los diversos actores asociados a la vida política del gobierno municipal. Se realizaron entrevistas en dos niveles. Por un lado se entrevistó a diversos actores referidos específicamente al territorio en los cinco casos: alcaldes; concejales opositores y oficialistas de los municipios; y otros actores de la localidad. Por otro lado se realizaron entrevistas a diversas autoridades políticas y cargos técnicos de los gobiernos departamentales y del gobierno central. En total se realizaron 44 entrevistas.

CAPÍTULO 2

ARGUMENTO TEÓRICO

La incorporación de los municipios al entramado institucional del sistema político uruguayo no se dio en el marco de un proceso evolutivo, en el sentido de que no implicó una reforma gradual, sino que es consecuencia de una decisión imperativa del ejecutivo central que modificó la vida política local de manera repentina.

En este marco, los actores políticos locales fueron impulsados a un terreno desconocido generado por los cambios, lo que hace que estas nuevas instituciones están rodeadas de incertidumbre en diversos aspectos: en la gestión de políticas públicas a nivel local, en la relación público-privada, pero también incertidumbre en la competencia política, en la dinámica del sistema de partidos, y en los intercambios que se generarán entre políticos y ciudadanos. Los municipios dieron lugar para que nuevas voces se manifiesten y formen parte de la competencia política, oportunidades para se establezcan nuevas estrategias de relaciones política entre los actores. Esto posibilita la conformación de nuevos intereses y nuevas demandas, por lo tanto abren espacios para crear otros caminos para incidir en el poder político local.

La mayoría de las discusiones teóricas que buscan explicar las instituciones lo hacen en términos de la dependencia de la trayectoria y la evolución de las mismas (Pierson, 2000; Mahoney, 2000), y pretenden comprender el comportamiento político en ambientes institucionales estables, por lo tanto no son particularmente útiles cuando las instituciones son creaciones recientes (Grindle, 2007). Por tanto, estas teorías no son las más indicadas para abordar el problema de investigación aquí planteado, tomando en cuenta que la institucionalidad sobre la que se centra el trabajo es de reciente creación y los actores se encuentran en la primera ronda de juego, lo que genera incertidumbre sobre los resultados de las acciones de los actores.

Tomando en cuenta la pregunta de esta investigación y el momento político en el que se desarrolla, la perspectiva de la elección racional en base a los incentivos de los actores, son útiles para comprender la dinámica política local y establecer las preferencias de cada uno (Grindle, 2007). Estas perspectivas, centradas en la teoría y las herramientas de la microeconomía, proporcionan la base para hacer predicciones sobre cómo los cambios

institucionales estructuran el comportamiento racional de los actores políticos y cómo el comportamiento es probable que cambie a través de la introducción de nuevas instituciones.

La teoría de la elección racional parte del estudio de los procesos que se adoptan para tomar decisiones en contextos políticos, y para esto toma cuenta las premisas teóricas y metodológicas que provienen en su mayor parte de la economía (Mueller, 1984). La extrapolación de los supuestos básicos sobre el comportamiento de los actores económicos, afirman que los actores políticos, como *homo economicus*, actúan para maximizar su utilidad.

Esta teoría se basa en una serie de supuestos teóricos. El primero resalta la importancia del individualismo metodológico, el cual explica los hechos colectivos desde -o a partir de- las acciones que llevan adelante los individuos. Así, “categorías como las naciones, las clases, las razas, etc. “no piensan”, sólo a los individuos puede atribuírseles la capacidad de voluntad, estrategia, decisión y persecución de objetivos propios” (Zaremborg, 2002:12). En este sentido se va a rechazar cualquier interpretación orgánica de la actividad de la colectividad (Buchanan y Tullock, 1980). Este tipo de categorías colectivas sirven para describir la posible influencia mutua e interacción de los individuos, pero en última instancia “solo a estos cabe atribuir voluntad, estrategia, decisión y persecución de objetivos propios de un modo consiente” (Colomer, 1991:12).

Este supuesto parte de la base de explicar los hechos colectivos a partir del comportamiento individual, y no a la inversa. En este sentido, lo que se resalta es la capacidad de los individuos para tomar decisiones voluntarias que afectan al colectivo, aunque limitado por el marco concreto en donde dichos actores se desenvuelven (instituciones y reglas de decisión), y por el comportamiento de los demás actores.

El segundo supuesto parte de la racionalidad de los individuos que se refiere a la capacidad intelectual de deliberación y coherencia que tiene los individuos para elegir entre las diferentes alternativas la que le permita maximizar su utilidad. Es decir, que los individuos van a clasificar en orden las situaciones posibles de mayor a menor de acuerdo a sus preferencias establecidas. En este sentido, si la opción A se prefiere a la opción B, entonces la utilidad asignada a A supera la utilidad asignada a B: $u(A) > u(B)$.

Asociado al supuesto de racionalidad, también se encuentra otro concepto fundamental de la elección racional: el concepto de equilibrio, el cual se basa en “brindar un criterio preciso para identificar qué elecciones, de un conjunto de elecciones posibles, deben perseguir los actores a la luz de los supuestos acerca del comportamiento proporcionado por el principio de utilidad” (Munck, 2001:11). Para alcanzar ese equilibrio, en la práctica, el enfoque por lo general plantea un conjunto de preferencias que se establecen como de primer orden para los actores estratégicos sobre los que se investiga.

En estas preferencias es de suponer que los actores a los que en esta investigación se hacen referencia siempre busquen en primer lugar mantenerse en el poder y ser reelegidos. De hecho, con base en las percepciones cotidianas que la mayoría de nosotros tenemos acerca de la política, esto parece una forma razonable de explicar o predecir las motivaciones detrás de las decisiones que los políticos hacen. Por lo tanto, no es particularmente sorprendente saber que los políticos diseñan o apoyan ciertas políticas públicas para aumentar sus posibilidades de ganar las elecciones (Grindle, 2007). En base al supuesto básico de la racionalidad y tomando en cuenta las preferencias, la elección racional se aproxima a hacer predicciones sobre el comportamiento político en términos de las decisiones tomadas durante las elecciones, durante el diseño de las políticas públicas y la implementación de las mismas.

Si bien este enfoque tiene sus raíces en suposiciones acerca de las motivaciones de los individuos genéricos, no es ciego al contexto en el que ocurre dicha conducta política. Este contexto impone limitaciones particulares a las instituciones políticas y a los incentivos de los actores para alcanzar sus objetivos. De esta manera, los políticos se convierten en actores estratégicos que acumulan información sobre las opciones que tienen disponibles y a partir de allí evalúan cuáles son las acciones que con mayor probabilidad les permiten maximizar el poder, los votos, la influencia, o la supervivencia política.

Para los efectos de este trabajo, juega las preferencias y los intereses de los otros actores que componen el sistema político local. Estos pueden optar por apoyar los intereses de las autoridades y de esta manera cooperar con las mismas; o pueden establecer relaciones de conflicto haciendo valer sus recursos. Ahora, ¿cuál es el marco en el que se mueven los

actores en el sistema político local? ¿Qué actores son los que pueden presionar para que las autoridades cedan poder?

2.1. EL SISTEMA POLÍTICO LOCAL: ACTORES E INTERESES

Al igual que en resto del sistema político del país, los gobiernos municipales en Uruguay tienen un diseño institucional que se corresponde directamente con la competencia entre partidos a nivel electoral, no dejando espacios para el surgimiento de otras expresiones autónomas dentro de la competencia electoral que no refieran exclusivamente al sistema de partidos.

Ese proceso es el que le permite a las autoridades electas alcanzar el poder gubernamental de manera legítima y manipular sus recursos durante el período de gobierno. Así, siguiendo a la literatura clásica de la democracia empírica, el objetivo de los partidos y sus candidatos está en primer lugar, en maximizar la mayor cantidad de votos que les permitan manejar dichos recursos (Colomer, 1991). Una vez alcanzado ese objetivo, buscarán la forma de mantenerse en el poder y ser reelegidos. Por último, es de esperar que el partido que se encuentre en el gobierno utilice los recursos y los bienes municipales que maneja en favor de su reelección (Downs, 1957).

Sin embargo, los actores estratégicos no se encuentran aislados en el contexto político local, sino que tienen que confrontar otros intereses. En el nivel local uruguayo el entramado y la participación política se articulan entre los espacios netamente electorales y los de interacción entre el gobierno y la sociedad civil. En estos espacios, si bien pueden presentarse otros, son cuatro los actores que se pueden identificar como relevantes: el alcalde; la oposición política dentro del concejo; las autoridades políticas de otras entidades municipales, departamentales y nacionales; y las organizaciones sociales. Cada uno de ellos buscará incidir en las decisiones para que predominen sus propios intereses.

En el caso de la oposición política, buscará conseguir los medios para lograr ganar en próximas elecciones, y así tener el poder del gobierno local. En este sentido, los espacios institucionales de participación pueden ser un canal para que sus seguidores (sean ciudadanos u organizaciones) logren influir en las decisiones públicas, y además busquen erosionar o arrebatar la posición de gobierno a otros actores de la esfera electoral (Navarro, 2000).

Por su parte, las organizaciones sociales utilizarán sus recursos con el propósito de incidir sobre el gobierno para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, la influencia que puedan ejercer depende de los recursos que cada organización tenga: recursos de organización, financieros, etc. (Wampler, 2008; Spada, 2014; Baiocchi *et al*, 2011). Si no cuentan con recursos suficientes, no podrán presionar a las autoridades para incidir en la toma de decisiones y alcanzar sus objetivos.

Pero también dependerá de la posición que ocupen en el entramado asociativo local, y las redes que mantengan con otros actores políticos (partidos, otros niveles de gobierno, o el mismo gobierno municipal). Cuánto más central sea su posición, mayor será la capacidad de acceso a información y recursos, y por tanto mayor será su capacidad de influencia.

Por último, también resultan importantes en este juego actores políticos que no están insertos directamente en el territorio, para los que su objetivo primario no es ganar el gobierno local. Sin embargo están interesados en lo que sucede en el territorio. En el caso uruguayo juega un rol fundamental el gobierno departamental, la interacción entre ambos niveles de gobierno determina en gran parte la posibilidad de gestionar políticas locales de los municipios. Por tanto, siguiendo la lógica racional, los actores departamentales buscarán potenciar a la figura local que mayores beneficios le otorgue para sus propios intereses que es recaudar votos para las elecciones departamentales (O'Neill, 1999).

En un menor grado, también inciden el gobierno central y los otros gobiernos locales. Estos últimos también buscarán mantenerse en el poder local de su propio municipio, y por tanto no les será ajena la forma de actuar de los gobiernos vecinos. Si las prácticas generan resultados positivos las autoridades pueden buscar replicar las iniciativas.

En suma, las características básicas del sistema político local y de la participación institucionalizada serán las siguientes:

1. La competencia electoral entre los partidos constituye la lógica institucional que configura, organiza y delimita los procesos que tienen lugar en la esfera electoral, y esto determina el acceso legítimo al ejercicio de poder político en el gobierno local.

Por tanto, las autoridades locales que controlan el gobierno municipal y manejan los recursos del poder, poseen el monopolio de la oferta de oportunidades de participación. Si

los mecanismos de participación no representan un incentivo para mantenerse en poder, entonces no crearon dichos mecanismos. O si los mecanismos en lugar de contribuir a su posición en el poder, representan un peligro para su gobierno, no crearan los espacios de participación.

2. La oposición tiene como objetivo lograr en próximas elecciones arrebatar el poder del gobierno local a las autoridades actuales, para esto utilizará los recursos necesarios para buscar incidir en la toma de decisiones en favor a sus objetivos. Si las autoridades abren nuevos espacios de participación institucionalizada, la oposición buscará incidir en los mismos, ya sea como forma de control a la gestión actual, o como medio para obtener recursos a su favor.

3. Los grupos y asociaciones locales buscarán utilizar sus recursos para presionar a las autoridades con el objetivo de incidir en la toma de decisiones. De lo anterior se deriva que su capacidad de influencia depende de la fortaleza que tengan; y de la centralidad y la superposición que mantengan en la trama política local.

El caso de los municipios en Uruguay es atractivo, además, porque al estar ante la primera vuelta del juego (un primer momento de constitución de los municipios dada la LDyPC expuesta en el capítulo 1), los actores parten de un punto cero en donde no tienen parámetros para conocer si el hecho de instaurar mecanismos de innovación democrática es efectivo o no para mantenerse en el poder. Lo único claro es que se abrió un nuevo mercado electoral a nivel local en el que están insertos varios actores y que derivó en diversas formas de relacionamiento entre representantes y representados. Sin embargo, esos actores aún no saben cuál es la forma más efectiva para sus intereses estratégicos.

Tomando en cuenta este escenario, esta investigación parte de la construcción de un argumento que permita mostrar los incentivos que tienen las autoridades locales de poner en marcha instituciones participativas, en base a la recompensa esperada para que el partido o facción se mantenga en el poder. Por tanto, en base a los incentivos, las instituciones que se establecen deben ser vistas como creaciones intencionales que los actores eligen imponer. Los actores estratégicos no van a crear cualquier institución, sino que impulsaran aquellas instituciones que también logren favorecer sus intereses (Schneider y Godlfrank, 2007). Este argumento parte de la base de que los procesos de participación se deben

analizar como un producto político y no un instrumento neutro de reivindicación de la sociedad civil (Gurza, Acharya y Houtzager, 2005).

El hecho de que los actores estratégicos busquen crear instituciones de participación ciudadana al mismo tiempo que se pretende ganar las elecciones, crea un dilema acerca de qué actores y qué poder de decisión se les otorgue para que les permita conseguir ambos objetivos. Por tanto, deben buscar un equilibrio que si bien implique ceder algunos espacios de poder, no ponga en riesgo la posibilidad de mantenerse en el gobierno.

Para esto, las opciones de las autoridades locales van a ser la de crear nuevas instituciones de innovación democrática, tomando en cuenta sus intereses pero también los de los otros actores que conforman la arena política local, en el sentido de que las autoridades tienen que interactuar con otros actores que también buscarán hacer valer sus intereses y en base a éstos se establecerán relaciones de cooperación o conflicto.

A partir de estas opciones, el argumento de esta investigación es que los incentivos de las autoridades locales para abrir espacios de innovación democrática están condicionados por la competencia política y la incidencia de la sociedad civil en la localidad. En este sentido, las opciones de los actores estratégicos ante la competencia política son:

A) En un escenario en donde la competencia política es escasa, se espera encontrar que la respuesta de los actores estratégicos sea mantener el *status quo* optando por la toma de decisiones basados en los canales tradicionales de representación, dejando poco espacio para la aparición de nuevas expresiones de participación que pongan en riesgo o en duda su estabilidad en el poder.

B) Por otro lado, pueden presentarse actores políticos que se encuentran en conflicto con las autoridades electas (en este caso el alcalde). Si este escenario se desarrolla, los actores estratégicos opositores buscarán que se institucionalicen mecanismos de innovación democrática con el objetivo de controlar el poder del gobierno e incidir en la toma de decisiones.

Sin embargo, el cálculo estratégico de los actores no se limita a la competencia política, sino que también la variabilidad en la capacidad de incidencia de la sociedad civil juega un papel trascendental, frente este escenario las opciones de los actores estratégicos ante la forma de acción de la sociedad civil serán:

A) Si los actores estratégicos operan dentro de un contexto en donde la sociedad civil reclama un lugar en las decisiones y además tiene capacidad de incidir sobre la vida política y social de la localidad; la estrategia será la de crear mecanismos de innovación democrática que permita la inclusión de actores externos a los partidos con el fin de legitimarse.

B) En cambio, si no existe una sociedad civil fuerte, con actores sociales que además no son actores centrales en las redes. La oportunidad de mantenerse en el poder se anclará en la capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos de manera individual o corporativamente pero a través de mecanismos informales de interacción. De esta forma los ciudadanos no incidirán en las decisiones por medio de mecanismos formales de forma directa.

Las próximas páginas se centran en discutir éstos dos argumentos, identificando la forma para analizar ambas variables. Antes, el punto siguiente retoma dos factores que la literatura ha señalado recurrentemente como determinantes a la hora de crear instituciones participativas, pero que en esta investigación se controlaron para seleccionar los casos.

2.2 LA IZQUIERDA, EL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A la hora de analizar las razones que explican la creación de nuevas instituciones participativas, la literatura resalta como una de las causas estructurales la ideología, asociando a los partidos de izquierda con el impulso de estos mecanismos (Font y Blanco, 2005; Font, Alarcón y Sesma, 2011; y Gugliano 2013).

Por otro lado, también existe una asociación en la literatura entre el nivel de desarrollo económico de las localidades y su densidad demográfica con la creación de los mecanismos de innovación democrática. En este sentido, en los territorios con mayor desarrollo económico y con mayor densidad es de esperar que se creen más espacios de participación ciudadana.

En esta investigación se optó por controlar estas dos variables en la selección de casos, con el objetivo de poner en discusión el argumento planteado anteriormente: los incentivos que se generan para los actores estratégico a partir de las relaciones con la sociedad civil y la competencia política en el territorio.

Para controlar la variable ideológica asociada a los partidos de izquierda como promotores de la participación, se tomaron en cuenta casos de los dos grandes bloques de partidos políticos del sistema uruguayo, el FA y los partidos tradicionales representados por el PC y PN. En este sentido, una pregunta que en este trabajo busca responder es porque dentro de una misma fuerza de izquierda con un discurso asociado a fomentar el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones, los actores estratégicos se comportan de manera diferente.¹⁸

A su vez, si bien la iniciativa de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones por medio de los municipios estuvo en el proyecto nacional del gobierno de izquierda, eso no implicó que las decisiones de crear mecanismos de participación estuvieran únicamente impulsadas por estos actores, y por eso también se buscó comparar las diferencias en los incentivos dentro de municipios gobernados por el bloque de los partidos tradicionales.

Por otro lado, se controló la variable de desarrollo económico y demográfico por medio de un análisis jerárquico, por lo tanto en todos los casos que se han trabajado en esta investigación nos referimos a municipios que presentan similitudes si se los compara dentro del universo del gobiernos locales uruguayos. En el apartado metodológico expuesto en el anexo del trabajo se puede observar de manera detallada los mecanismos utilizados para controlar ambas variables.

2.3. INCENTIVOS POLÍTICOS E INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CREACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

La sociedad civil juega un papel importante y creciente en la gobernanza democrática y en el desarrollo en todo el mundo. Son diversos los estudios que resaltan la necesidad de que para profundizar la democracia es fundamental encontrar diversos canales de representación y fortalecer a la sociedad civil (Ducatenzeiler y Oxborn, 1994).

¹⁸ La asociación entre la izquierda y la descentralización como mecanismos para fomentar la participación, es muy fuerte en la percepción ciudadana. De hecho, una encuesta a ciudadanos identifica que un 39.6% de los mismos asocia estas prácticas con el Frente Amplio, y solamente un 6.3% y 2.6% con el partido nacional y colorado respectivamente (Interconsult, 2009).

La definición de sociedad civil no es una tarea sencilla por su propia complejidad, y ha sido catalogado como uno de los conceptos blandos de las ciencias sociales (Ospina, 2002). Desde Aristóteles en adelante, los teóricos políticos han debatido y discutido sobre esta noción sin lograr llegar a un consenso, hasta el día de hoy sigue siendo un concepto vago y difuso para trabajar. Se pueden encontrar una diversidad de concepciones acerca de cómo denominar al sector y a las organizaciones que la componen. Más allá de la pluralidad de definiciones existentes, para esta investigación se entenderá que:

(...) sociedad civil alude a un conocido fenómeno social: el creciente número y la visibilidad pública de diversos tipos de asociaciones de ciudadanos que, haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado (Olvera, 2002:398).

Por tanto, la sociedad civil se concibe como un espacio o un escenario donde interactúan valores sociales y en donde los intereses pueden ser diversos. Es una esfera de la sociedad en la que las personas que la integran se reúnen para debatir, intercambiar, asociarse, y que como resultado, buscan influir en la sociedad en su conjunto.

Estas organizaciones han sido denominadas de diversa manera: Organizaciones No Gubernamentales (ONG); Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL); Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ONGD); Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC); y muchas veces se les aglutina bajo la designación de Tercer Sector. Para tomar un criterio único, en esta investigación nos referiremos a estas organizaciones como Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

De todas formas, esta definición asume ciertas limitaciones que no se deben dejar de tomar en cuenta. En primer lugar, se presenta una dificultad para establecer límites precisos y claros con las demás esferas de la sociedad (el gobierno, el mercado y la familia). Si bien en términos normativos la definición asume una distinción entre ambos conceptos, los límites de estas esferas son nebulosos o difusos según las distintas situaciones que se presenten.

Por otro lado, esta definición ha sido criticada por poner su centro de análisis solamente en las organizaciones. Las críticas se basan en que se dejan de lado ciertas manifestaciones de la sociedad civil, ya que mientras que existan individuos que estén asociados entre sí en organizaciones, también pueden hacerlo participando en una manifestación callejera o perteneciendo a un grupo informal (Malena y Heinrich, 2008). Las definiciones de la sociedad civil que se centran en las organizaciones no dan cuenta de las formas informales y efímeras de la acción colectiva; por tanto se propone reconocer a los ciudadanos —no las organizaciones— como el bloque básico de construcción civil (la sociedad) y basa sus evaluaciones en todas las formas de acción ciudadana colectiva, en lugar de en el número de organizaciones o pertenencia a organizaciones voluntarias.

Esta investigación asume el sesgo en este sentido ya que solamente está centrada en las OSC. Sin embargo, en busca de limitarlo se incorporaron en las herramientas metodológicas algunas dimensiones que buscan relevar la existencia o no, y la influencia que pudieran tener, este tipo de espacios informales en los casos analizados.

Como señala Wampler (2008), los debates académicos sobre participación ciudadana siempre han tenido como foco de atención a la sociedad civil organizada, pero se han centrado en cómo la sociedad civil se ha transformado a consecuencia de los procesos participativos; por qué las organizaciones apoyan estos procesos, y por qué algunos momentos políticos específicos son más propicios que otros para incentivar la participación de las organizaciones sociales. No obstante, el foco ha estado menos centrado en los intereses políticos de las autoridades y la relación con la sociedad civil a la hora de crear los espacios de interacción. Por eso, es importante discutir cuáles pueden ser los intereses de las autoridades electas que están detrás de crear nuevos espacios de decisión, y qué papel puede jugar la sociedad civil organizada para incentivar a las autoridades a ceder poder.

En este sentido, una de las causas más relevantes que la literatura le atribuye a los éxitos de los procesos participativos se basa en la incidencia que tenga la existencia de un entramado social denso que permita generar impacto en las decisiones públicas. El caso más significativo en donde se encontró esta asociación entre sociedad civil y surgimiento de procesos participativos es en Porto Alegre.

Avritzer (2010) menciona la densa gama de actores sociales en el territorio como elemento fundamental para entender este caso. En consecuencia, este autor afirma que el surgimiento del proceso en Porto Alegre puede ser considerado como una coautoría entre la sociedad civil y la política, dado que no se puede entender a la puesta en marcha del presupuesto participativo, sin tomar en cuenta la presión que ejercieron los grupos sociales organizados para su implementación.

Contar con una amplia pluralidad de OSC dentro del territorio es importante porque ante una mayor interacción entre estas, con diversos intereses, hace que la cooptación por parte del gobierno sea más difícil de alcanzar. Al mismo tiempo, las OSC van a tener menor temor a represalias porque el gobierno no va a poder castigar a todos los grupos que no respondan a sus intereses (Wampler, 2008).

Por tanto, la densidad es importante por la apertura de posibilidades que les brinda a las OSC para actuar en el territorio. Pueden optar por cooperar, en el caso de que el gobierno les permita incidir en las decisiones, abriendo espacios de interacción que sean beneficiosos para los intereses de las organizaciones; o pueden establecer una relación de conflicto, adoptando una actitud contenciosa hacia el gobierno local.

Siguiendo dicho argumento, las autoridades locales buscarán evitar el conflicto con las organizaciones en aquellas localidades en donde tengan una capacidad de acción mayor, y los recursos que manejen puedan tener alguna incidencia en el objetivo central de los actores estratégicos, que es mantenerse en el poder. Por eso, una sociedad civil fuerte y diversa, que además tenga sus intereses bien establecidos y que cuente con recursos propios para poder alcanzar sus objetivos, parece ser una de las razones que se debe tomar en cuenta para la apertura de los mecanismos de innovación democrática.

En este sentido, el cálculo de las autoridades es el siguiente: en el caso de que las OSC tengan las características mencionadas, el evitar incluirlas en la toma de decisiones puede ser altamente costoso para sus propios intereses. Por el contrario, si las OSC se muestran débiles y con poca capacidad de incidencia, la presión para abrir espacios será menor porque el riesgo que corren al no ceder poder también es menor.

De todas formas, no solo incide la fortaleza de la sociedad civil en términos de su estructura interna. Otro factor es el tipo de interacción que existe entre el partido de gobierno, la

oposición política y las organizaciones de la sociedad civil. Generalmente, en los gobiernos locales, la interacción entre la clase política y la ciudadanía tiende a ser más intensa y constante que en los otros niveles de gobierno. Incluso, a diferencia del nivel nacional, para alcanzar el objetivo de llegar al gobierno, las élites necesitan crear esos vínculos directos con la comunidad local (Navarro, 2000).

Buena parte de esa interacción se basa en los contactos del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, tal es así que es común encontrar a los líderes políticos locales directamente vinculados a una o más de una organización social en el territorio. Por ejemplo, Moyser y Parry (1989) muestran como en el caso británico, los concejales están afiliados a cuatro organizaciones sociales en promedio. Por otro lado, en el caso catalán, se observaba cómo la trayectoria personal de los concejales y su vínculo previo con una parte del movimiento asociativo es un factor explicativo de las experiencias impulsadas por gobiernos municipales conservadores (Blanco *et al*, 2001). Esta situación deja de manifiesto lo compleja que puede llegar a ser la interacción entre gobierno y sociedad a nivel local, que suele presentarse en una red que tiene niveles de interdependencia más altos que en otros niveles de gobierno.

Hasta aquí se han resaltado dos factores que pueden incidir en el comportamiento de los actores estratégicos. Por un lado la fortaleza interna de las organizaciones sociales en el territorio que puede evitar la cooptación e incentivar a los actores estratégicos a escuchar a la sociedad civil; y por otro, la intrincada red de relaciones entre representantes y organizaciones, que lleva a que existan intereses conjuntos entre ambos. Pero, de todas formas, es importante preguntarse, ¿a quién se busca favorecer al incorporar a las organizaciones en la toma de decisiones?

Ya se mencionó que el objetivo primario de las autoridades va a ser mantenerse en el poder, por tanto utilizarán los canales de participación para promover este fin. En este sentido, Navarro (2000) ha identificado un sesgo participativo en donde una parte de los grupos que pretenden hacer valer sus intereses quedan excluidos, y por el contrario, hay otros logran tener una mayor incidencia.

Para el caso brasilero, los presupuestos participativos han sido impulsados por gobiernos generalmente afiliados Partido de los Trabajadores (PT), pero sobre todo en aquellos casos

en donde además existían fuertes lazos y entendimiento entre las organizaciones sociales y el alcalde (Spada, 2014).

Sin embargo, no siempre se tiene que generar la participación de OSC afines a las autoridades, porque los mecanismos también pueden ser utilizados como forma de controlar y acceder a las OSC. La creación de nuevas instituciones participativas puede representar un medio para tener acceso directo a los líderes y referentes locales; conocer sus preferencias y evitar el conflicto, sobre todo con aquellos que no forman parte su coalición política. Incluso, puede ser una forma de fomentar la creación de nuevas OSC afines a sus intereses, especialmente en aquellos casos en donde las autoridades tienen el apoyo de los ciudadanos en las elecciones, pero no siempre la de los líderes de las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, cuando se crean nuevas OSC en el territorio, pero que no responden a la línea política de las autoridades, muchas veces se busca evitar la apertura de nuevos espacios para bloquear la participación de estas organizaciones. A su vez, para evitar la apertura de los mecanismos formales e institucionalizados, las autoridades políticas tienen la posibilidad de establecer también un sesgo participativo, con el fin de buscar el relacionamiento directo con las organizaciones de manera autónoma, y favorecer a aquellas organizaciones que respondan a sus intereses.

Así, las autoridades calculan la conveniencia de incorporar o no a ciertos actores en la toma de decisiones en base a algunos factores que se van a tomar en cuenta:

- Densidad de las OSC en el territorio.
- Recursos a los que pueden acceder las organizaciones.
- Capacidad de presión externa.
- Relación con los actores políticos en el territorio.

Por tanto, vamos a sostener que, para que exista la apertura de espacios de innovación democrática es necesario que las autoridades identifiquen que la sociedad civil organizada tiene posibilidades ciertas de poner en duda su continuidad en el poder. Si los actores estratégicos identifican que las OSC no tienen capacidad de ejercer presión por otros medios, las posibilidades de que las autoridades creen espacios como reacción a la incidencia de la sociedad civil organizada, es menor.

2.3.a. LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY

En secciones anteriores se ha remarcado que Uruguay ha sido históricamente un país con una fuerte impronta partidista, en la que incluso los partidos políticos se formaron antes que la consolidación del Estado, lo que dejó poco espacio para la formación de una sociedad civil fuerte. Este hecho repercutió en que el país cuente con una sociedad civil de un desarrollo medio, con una estructura débil debido a los escasos niveles de participación ciudadana (Civicus, 2010).

Pese a esta característica que deja a la sociedad civil muchas veces relegada de la agenda pública, el origen de las primeras OSC en el país se puede remontar al inicio de la nación, por medio de la creación de organizaciones de beneficencia, organizaciones religiosas (impulsadas principalmente por la Iglesia Católica) o comisiones de apoyo a hospitales y escuelas. De todas formas, es a principios del siglo XX en donde se registraron las primeras cooperativas y sindicatos que vinieron de la mano con el proceso de industrialización por el que atravesó el país.

Si bien en esta época comenzaron a forjarse las primeras apariciones de OSC, su consolidación se ubica principalmente en los primeros años de la década de los 80. La dictadura militar de 1973 tuvo como resultado severas restricciones de la libertad de expresión de sectores muy amplios de la población durante la década del 70 y los primeros años de la década del 80; de hecho se limitó al mínimo la participación en la vida política y social de las formas tradicionales de representación: los partidos políticos, los gremios y los sindicatos. Esta limitación tuvo como consecuencia la aparición de otros actores individuales y colectivos que antes no tenían espacio en el campo político y que tuvieron incidencia en la reconstrucción democrática, entre ellas las OSC.¹⁹

Con el retorno de la democracia en 1985, las organizaciones sociales tuvieron un crecimiento explosivo. Esto se debió, sobre todo, para atender a las demandas sociales de la población, y con el objetivo de recomponer un movimiento cultural que había sido desmembrado durante los años de autoritarismo. Como señalan Barreiro y Cruz:

¹⁹ De todas formas, si bien la expansión de las OSC y su incidencia en la reconstrucción de la democracia se debe remarcar, en este período otras formas de movilización ciudadana y otros actores individuales fueron los principales promotores para reafirmar la vuelta a la democracia (Caetano y Rilla, 1987).

Desde sus particulares ámbitos de acción, las ONG apostaron a un fortalecimiento de los niveles de organización en la base de la sociedad como forma de canalizar las demandas de los sectores más afectados por las políticas públicas, al establecimiento de una nueva agenda de problemas y prioridades para el desarrollo social y a la defensa y promoción de las libertades y derechos conculcados durante el período autoritario (1991:22).

A partir de allí las OSC continuaron creciendo y diversificando sus ámbitos de acción, pero también readecuaron sus propuestas, ya que los postulados anti autoritarios ya no tenían un espacio tan relevante en la agenda pública. Es así que en los últimos 30 años buscaron nuevos mecanismos de incidencia y supervivencia. Fundamentalmente, el vínculo con el gobierno ha tenido una reconfiguración importante que merece una especial atención, sobre todo por el grado de dependencia que las organizaciones sociales tienen hoy en día con el Estado. Más adelante se profundizará sobre este punto.

Esta diversificación ha llevado a que los perfiles de las organizaciones, sus áreas de trabajo, el abordaje de los temas, sus relaciones y su impacto, han cambiado notoriamente aumentando también el número de organizaciones.²⁰ Más allá de esta diversificación y del aumento progresivo en la vida del país, la realidad marca que tienen una participación marginal en el mapa de las fuerzas sociales si se las compara con otros actores como los medios de comunicación, sindicatos y grupos empresariales, o los partidos políticos (ICD, 2010).

De todas formas, no todas las OSC han tenido el mismo impacto. Se debe diferenciar dicho impacto según el área de trabajo y la naturaleza de las organizaciones. Por ejemplo las cooperativas, especialmente aquellas nucleadas en organizaciones de segundo grado, han tenido mayores niveles de incidencia, logrando posicionarse más cerca de los centros de poder.

Por otro lado, entre las ONG, las vinculadas a los derechos humanos y las que trabajan en cuestiones de género, han logrado incidir fuertemente en la agenda pública. Esto se dio por medio de una nueva agenda de derechos que tuvo el apoyo de una parte del sistema

²⁰ Un estudio de la CEPAL indica que el universo de organizaciones del tercer sector en el país estaría compuesto por aproximadamente 4.800, que desarrollan actividades de servicio social en áreas como empleo, salud, alimentación y educación (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 10).

político. Como consecuencia en la aprobación de algunas leyes importantes, cumplieron un rol central.²¹ Sin embargo, la mayoría de las organizaciones de tipo ambientalista o las organizaciones de base han tenido una incidencia relativamente menor.

Así, se pueden destacar una serie de factores que demuestran ciertas debilidades de las OSC en Uruguay. Por ejemplo, una baja visibilidad de las acciones de las OSC, una alta fragmentación, y sobre todo la escasez de recursos humanos (asociados a la falta de recursos para la capacitación y actualización de los cuadros), tecnológicos y financieros (CIVICUS/ ICD, 2006: 28-31). Por otro lado, existen problemas para la conformación de actores de segundo grado que nucleen a las OSC.

2.3.b. LA SOCIEDAD CIVIL Y LA RELACIÓN CON EL ESTADO

Como en buena parte de los países de América Latina, en Uruguay el tejido asociativo y, en particular, las OSC prestadoras de servicio, se fortalecieron en los últimos años, sobre todo a partir de los impulsos reformistas que se pusieron en marcha durante la década de los 90 (Rossel, 2013). Este impulso estuvo marcado por la fuerte restricción del gasto público, y en especial del gasto social, que además vino de la mano de un nuevo paradigma de políticas sociales en donde primó la estratificación del sistema de asistencia a través de la implementación de programas de tipo focalizado (Midaglia, Antía y Castillo, 2006).²²

Desde el Consenso de Washington en adelante se comenzó a cuestionar la capacidad del Estado en la ejecución de políticas como consecuencia de su incapacidad para responder a las demandas de la sociedad y el mercado. Por tanto se planteaba la necesidad de reducir el tamaño del Estado, buscando establecer un nuevo vínculo entre Estado, sociedad y mercado. De esta forma, comenzaron a tomar fuerza los planteos sobre la necesidad de un Estado menos rígido en la provisión de servicios sociales. Para esto se volvía prioritario la innovación con la presencia de nuevos actores, es allí donde comienza a tomar fuerza la idea de incorporar a las ONG como figuras centrales en la provisión de servicios.

²¹ Como por ejemplo en la aprobación de la ley que despenaliza el aborto, la ley de cuotas en el parlamento y el matrimonio entre personas del mismo sexo.

²² La focalización se define como “(...) instrumentos que permiten identificar y localizar los distintos grupos de población de modo de orientar el diseño y la implementación de programas y acciones destinadas a satisfacer necesidades básicas de salud, nutrición, educación, etc. Para establecer soluciones diferentes a problemas diversos e introducir prioridades en cuanto a los destinatarios” (Brawermann, Minujin, 1991:4).

Se veía en ellas un potencial para profundizar la participación y ejercer roles de crítica y control al Estado (Bresser y Cunill, 1998), así como también mejorar la eficiencia de las políticas (Cunill, 1997). Es como consecuencia de este nuevo rol que la presencia de las ONG pasó a ser un requerimiento regular de parte de los organismos internacionales que financiaban buena parte de las reformas estructurales impulsadas en este periodo (BID, Banco Mundial, etc).

Si bien los debates sobre el tipo de ciudadanía que se quería alcanzar o la importancia real para fomentar la participación ciudadana no se discutieron en profundidad (Canzani y Midaglia, 2002), la realidad es que esta nueva relación entre Estado y sociedad ya estaba instalada, y se superponía con otras formas de interacción clásicas (partidos – sindicatos) que predominó en la región durante gran parte del siglo XX.

Particularmente, el caso uruguayo se ha caracterizado por una fuerte matriz de protección social marcada por la enérgica presencia del Estado en arenas como salud, educación y trabajo y la presencia de servicios de corte fundamentalmente universales. Esta matriz se vio reforzada por una fuerte impronta de los partidos políticos en la vida social y una sociedad relativamente débil (Fuentes, 2010). Sin embargo, dicha matriz cambió en la década de los 90 en donde el *set* de políticas focales tuvo un aumento progresivo. Si bien no revirtió el predominio de la orientación universal del sistema, la debilitó en un doble sentido. Así, se señala que “por una parte, opera como freno en la creación y recreación de los servicios universalistas en la atención de ciertos problemas sociales, y por otra, se multiplican, sin mayores coordinaciones, aparentes ofertas sociales con similares objetivos y que se enmarcan en el mismo sector de política pública” (Midgaglia, 2010:102). En este marco, donde se da el avance de nuevas formas de ejecución de políticas sociales, es cuando las OSC comienzan a tener un rol cada vez más importante en la ejecución de servicios públicos, sobre todo a partir de dos iniciativas concretas: el Plan Caif y el Instituto Nacional del Menor.

En base a la ordenación de nuevos programas de atención a la infancia (niños en situación de calle, clubes de niños, centros juveniles) se expandió la presencia de OSC como prestadoras de servicios sociales. Al poco tiempo ya estaba institucionalizada la presencia de La mismas como un actor fundamental en la provisión de servicios del INAU. De hecho,

en el informe de evaluación de la gestión del período 1995-1999 su director, Bonasso, declaraba haber encontrado en las ONG “un socio invaluable que no solo acudió a la convocatoria que le hiciéramos en 1995 a poco de asumir, sino que fue aumentando su compromiso de manera constante” (INAME, 1999, en Rossel, 2013). Así, el crecimiento de las organizaciones sociales en las políticas de infancia y adolescencia marca que, para finales el período mencionado, en el sistema INAU se atendía a cerca de 40.000 niños y adolescentes, y de ese total un tercio eran atendidos directamente por OSC.

Lejos de detenerse, la presencia de las OSC fue aumentado, al punto de que finalizando el gobierno de Batlle en el 2005, el INAU atendía ya a más de 50.000 niños y adolescentes, y un 80 % de esos beneficiarios eran atendidos por políticas que gestionaban las organizaciones de la sociedad civil (Midaglia, Castillo y Antía, 2006).

Por otro lado, la llegada del FA al gobierno de la Intendencia de Montevideo en 1990 propició la apertura y el acercamiento entre las OSC y el gobierno. De esta forma, uno de los primeros programas implementados desde la nueva administración frenteamplista a nivel sub nacional, se realizó con la colaboración de la sociedad civil, y estaba específicamente orientado también a la atención integral de la primera infancia (Veneziano, 2010).

La realidad es que estas nuevas modalidades de gestión e interacción entre sociedad civil y Estado generaron fuertes cambios, tanto para las organizaciones sociales como para los organismos de gobierno. Esto derivó en posiciones encontradas desde ambos sectores. Desde las primeras se cuestionaba el hecho de que su incorporación era consecuencia de la implementación de reformas neoliberales, y que participando en la provisión de servicios se las estaba validando; por lo tanto un sector de las organizaciones veía con reticencia su participación (Sanseviero, 2006). Desde el lado del Estado, se cuestionaba su pérdida de protagonismo como proveedor de servicios públicos, y esto es particularmente relevante en una sociedad como la uruguaya en donde el Estado ha tenido siempre una fuerte presencia.

A partir de este momento, y durante casi 20 años (desde mediados de la década de los 90, hasta comienzos de siglo) el relacionamiento del Estado y la sociedad civil tuvo un aumento significativo, con una importante presencia de las OSC en la ejecución de políticas, sobre todo en el sector social. En el 2005, con el triunfo del FA en el gobierno

nacional, las relaciones entre ambos sectores muestran un nuevo escenario. Tradicionalmente estaba extendida la idea de que el surgimiento de las organizaciones sociales estaba asociada a la izquierda, y por esto era de esperar que la presencia de las OSC en la ejecución de políticas públicas estuviera en la agenda. Incluso desde varios sectores de la izquierda, que promovieron una reforma del Estado basada en la participación ciudadana, se creía que no solo se debía trabajar en conjunto, sino que también se debía fortalecer la estructura de las OSC con instrumentos y recursos que les brinde el Estado (Sanseviero, 2005).

Por otro lado, también existía la preocupación desde los partidos tradicionales (y también desde ciertos actores de la izquierda) de que la estrecha relación entre las OSC y el FA pudiera tener consecuencias negativas, principalmente por el posible riesgo de la falta de transparencia y rendición de cuentas, dado la oportunidad a que se presentaran prácticas clientelares. Para esto se debía, en una primera etapa, fortalecer los mecanismos de control y regulación del Estado (Sanseviero, 2005). De todas formas, la realidad muestra que lejos de establecerse una relación fluida y lineal de colaboración, si bien se propiciaron algunos avances, también se presentaron fuertes retrocesos, sobre todo en las capacidades institucionales y de decisión de las OSC.

Ahora bien, ¿cuáles son los avances y retrocesos? En primer lugar, un avance significativo en la relación entre el Estado y las OSC se dio con la creación durante el primer gobierno del FA del Ministerio de Desarrollo Social, ministerio que surge en el marco de atención a la situación de emergencia social como consecuencia de la crisis económica del 2002. Esta nueva institucionalidad que pretendió modificar el paradigma de intervención social del Estado, nace con un fuerte compromiso político y social de los actores inmersos en el territorio que estaban identificados con el proyecto político de la izquierda, muchos de ellos con una histórica trayectoria de participación desde las OSC.

La construcción institucional del Ministerio dio lugar a la interacción entre el gobierno y las organizaciones sociales. La fuerte presencia del MIDES en el interior del país, y la ausencia de recursos humanos para la tarea, hizo que desde el Ministerio se recurriera a las OSC para poner en marcha algunos de los programas de emergencia social en el territorio.

A su vez, se pueden destacar, sobre todo en el área social, la creación de espacios destinados a promover el diálogo y la interacción entre el Estado y las OSC. En este sentido, el MIDES se transformó en un actor central de la dinámica política local, cumpliendo el rol de articulador entre actores sociales, gobiernos departamentales/locales y gobierno central.

Pese a este incremento en relación a los espacios institucionalizados creados, la nueva configuración de la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, también tuvo consecuencias negativas para estas. Se pueden resaltar, por lo menos, dos puntos que merecen atención. Por un lado, en los últimos años, se presentó una transformación importante en relación a las fuentes de ingreso de las OSC, ya que pasaron de percibir una gran parte de sus fondos de parte de organismos de cooperación internacional o donaciones particulares, a depender cada vez de forma más clara de fondos gubernamentales por medio de convenios o subvenciones para el desarrollo de políticas sociales (ICD, 2000). De hecho, el 86 % de las organizaciones sociales declaran tener algún tipo de convenio con el Estado (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 22).

En este sentido, la literatura ha resaltado la preocupación por la posibilidad que, como consecuencia de la dependencia financiera para sobrevivir, las OSC pierdan autonomía e independencia respecto al sector público ya que disminuye su capacidad de acción política y liderazgo (Schmid, 2004; Frumkin, 2001). En consecuencia, cuando se da esta pérdida de autonomía también se pierde la capacidad de cuestionar y enfrentar al sector público por el riesgo de perder el financiamiento y su posibilidad de coexistir. Esto puede ser un grave problema, especialmente para una sociedad civil organizada como la uruguaya, que ya de por sí ha tenido poca autonomía en relación con el Estado.

Un segundo problema para las OSC, relacionado con la llegada del FA al gobierno nacional, es la fuga de capital humano que provocó un vaciamiento de los cuadros más formados de las organizaciones sociales (Rossel, 2013). La estrecha relación entre las OSC y el partido de izquierda hizo que muchos recursos de las organizaciones se trasladaran hacia cargos del gobierno (muchas veces cargos de confianza política). Esta situación tuvo un impacto negativo en la capacidad de trabajo de las OSC que se vio en la necesidad de

adoptar un recambio generacional abrupto. Además, las organizaciones tuvieron que rearmarse para responder a la demanda de convenios con el gobierno.

Por otro lado, si bien se resalta que la llegada del FA al gobierno abrió nuevos espacios institucionalizados de participación y se firmaron diversos convenios en los cuales las OSC intervinieron como prestadoras de servicios, desde las mismas organizaciones se plantea que no han existido cambios sustanciales en relación a los gobiernos anteriores. Para los actores de la sociedad civil estos espacios no cumplieron con el objetivo, porque la capacidad de incidencia real sobre la definición de políticas sigue siendo escasa (Rossel, 2013). Por tanto, el malestar de las organizaciones responde a una mirada sobre la insuficiencia de los espacios en cuanto al poder de decisión que se les otorga a las organizaciones (Dibot, 2009), sobre todo en respuesta por las expectativas que se habían generado con la llegada al gobierno de un partido de izquierda.

2.3.c. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL TERRITORIO.

La breve reseña anterior deja en claro el rol que han jugado las OSC en la ejecución de las políticas, más que nada en materia social impulsadas desde el gobierno central; pero también se marcaron las debilidades de una sociedad civil organizada que reclamaba por mayores espacios de intervención.

Salvo el caso de Montevideo, la mayoría de los programas en los que participaron las organizaciones en colaboración con los gobiernos sub-nacionales han sido poco estudiados. A su vez, el conocimiento sobre las organizaciones a nivel local es escaso, salvo sobre las que ejecutan planes de nivel nacional y por tanto son reguladas por los actores centrales. No existe —o por lo menos el relevamiento de fuentes consultadas no hace mención a ellos— un estudio sistemático sobre las características de las OSC a nivel local. El centro de atención de las mediciones sobre sociedad civil está centrado en el nivel nacional.²³

Por eso resulta importante preguntarse: ¿Qué OSC operan a nivel local?, ¿Qué características tienen?, ¿Cuáles son sus objetivos y sus áreas de acción?, ¿Cómo se vinculan entre sí y con la esfera pública local y nacional? Tomando en cuenta la fuerte incidencia de

²³ Algunos estudios hacen mención a las organizaciones en algunos sectores específicos como el sector rural, en donde algunas organizaciones intervienen únicamente en el territorio de acción.

los partidos en la relación entre Estado y sociedad civil, ¿las organizaciones locales logran desprenderse de la lógica partidaria o son parte de los mismos canales de representación?

Por otro lado, ¿las organizaciones a nivel local siguen el patrón de los estudios que muestran que a nivel nacional las OSC tiene una baja incidencia?, ¿son verdaderas intermediarias entre el Estado y los ciudadanos? ¿Cómo se percibe este impacto desde los actores del sistema político?

Estas preguntas relevantes sobre la operativa de la sociedad civil organizada a nivel local se responden a lo largo del trabajo empírico de esta investigación, con el objetivo de aportar a un debate que no ha sido dado en profundidad por la academia uruguaya y que muestre las características de la sociedad civil en lo local.

2.3.d. INDICADORES DE MEDICIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Si el concepto de sociedad civil es complejo de definir, más difícil aún es buscar operacionalizarlo. De hecho, más allá de las discrepancias en torno a su significado, no existe un consenso de que la sociedad civil pueda ser observada o medida. Hay posturas que sostienen la necesidad de mantener el concepto en un orden abstracto y normativo sin buscar ninguna aproximación a mediciones u observables empíricos de la vida social (Tester, 1992). Otros sostienen que, si bien sería apropiado encontrar una forma de medición, es muy difícil establecer parámetros por la falta de consensos en torno al concepto. Aunque estas posturas son atendibles, de todas formas hay argumentos sólidos para esforzarse en encontrar un parámetro de medición de la sociedad civil (Malena y Heinrich, 2008).

Para establecer una medición de fortaleza de la sociedad civil, esta investigación se basa en algunos índices que han buscado establecer parámetros de medida en este sentido, específicamente el índice CIVICUS y se complementa con otras dimensiones propias. Para analizar dicha fortaleza se utilizará la encuesta realizada a las propias organizaciones locales y a actores relevantes de la localidad. Se tomarán cuatro dimensiones para analizar la fortaleza de las OSC: tipo de organización a la que pertenece, grado de institucionalización, gobernanza interna e impacto percibido.

a) Tipo de organizaciones a la que pertenecen

Esta dimensión busca indagar si las organizaciones están nucleadas en organizaciones de segundo grado, es decir federaciones de organizaciones u estructuras que nuclean varias organizaciones. Se busca conocer si las OSC analizadas forman parte de alguna red, comité, asociación, federación, confederación, foro, plataforma, etc.

Si las organizaciones forman parte de una red, tendrán mayor fortaleza por el respaldo y apoyo que puedan obtener desde otros actores con los que se relacionan, lo que le brinda oportunidades para obtener recursos. De todas formas, no todas las organizaciones de segundo grado son iguales. Hay que diferenciar entre organizaciones de segundo grado locales, nacionales o internacionales. Cuantos más tipos de estructuras formen parte las organizaciones, las mismas tendrán mayor fortaleza.

b) Nivel de institucionalización

Aquí se buscó describe y analiza el nivel general de organización de la sociedad civil y se ocupa de las características funcionales de las OSC. Se compone de sub dimensiones e indicadores que miran la infraestructura de la sociedad civil, su estabilidad y sus recursos, específicamente se evalúa:

- infraestructura
- recursos humanos
- recursos financieros

Estos elementos permiten entender el grado de institucionalización que caracteriza a la sociedad civil en su conjunto.

Infraestructura: busca conocer sobre la capacidad locativa de las OSC, concretamente si cuentan o no con local propio en donde funcionar y su adecuación. Si la organización cuenta con local propio es una muestra de fortaleza, y si además ese local cumple con las condiciones necesarias para que la organización funcione adecuadamente, también va a repercutir en su fortaleza.

Recursos humanos: en esta sub dimensión se observa la sustentabilidad de las organizaciones, para esto se vuelve relevante conocer si las mismas cuentan con personal

remunerado o si es solamente voluntario. Por otro lado, también se indaga sobre la capacidad de los recursos humanos existentes. Si la organización cuenta con recursos humanos remunerados será positivo para evaluar a la organización, y si los recursos están capacitados —sean estos remunerados o no— para su función mayor será la fortaleza.

Recursos financieros: una de las variables fundamentales para conocer el grado de institucionalización son los recursos financieros que manejan y la autonomía para su gestión. En esta sub dimensión se indaga sobre la procedencia de los recursos y la cantidad de recursos con que la organización cuenta anualmente. Si la organización cuenta en su mayoría con un presupuesto autónomo, es decir, que no dependa del gobierno ni del financiamiento del sector privado, sino de cuotas de afiliación y ventas de productos y servicios, la fortaleza será mayor. Y se ha mencionado que la dependencia económica de las OSC puede ser una traba que limita su capacidad de acción.

c) Gobernanza interna

Esta dimensión analiza la forma de gobierno interna de las OSC. Se estructura en cuatro sub-dimensiones: el número de miembros activos, la forma de elección de los representantes, la forma de gobierno de la organización y la existencia de rendición de cuentas. Así, cuanto mayor sea en número de miembros activos más fortaleza tendrá la organización. Por otro lado, se verá como una fortaleza si la elección de representantes es por medio de la elección de los socios y no por autonombramiento. A su vez, si la organización cuenta con una junta de directivos, marcará la existencia de un alto grado de gobernanza interna. También se resalta como positivo el hecho de contar con mecanismos de rendición de cuentas.

d) Impacto percibido

A través de esta medida se evalúa la manera en la que la sociedad civil es capaz de impactar en el ruedo social y político de acuerdo con las percepciones internas y externas. Para construir el indicador se toma en cuenta tanto a la percepción de los propios actores de la sociedad civil como de los informantes calificados (gobierno, sociedad y tercer sector). El impacto se mide de acuerdo a dos dimensiones: impacto en las políticas públicas e impacto en la sociedad local. La primera dimensión permite conocer la capacidad de las organizaciones para influir en las decisiones del gobierno. La segunda refiere a la capacidad

que tienen las organizaciones de representar a los intereses de los ciudadanos. Cuanto mayor sea el impacto percibido de las organizaciones de la sociedad sobre las decisiones y sobre la representación de intereses de los ciudadanos, mayor será su fortaleza.

A partir de estas cuatro dimensiones se construyó un diamante de la fortaleza de las OSC que permite, de una manera gráfica, comprender las diferencias entre los cinco casos de estudio. En este sentido, cuánto más grande es el diamante, mayor será la fortaleza de la sociedad civil, y en consecuencia se espera que esa fortaleza se traduzca en una mayor capacidad de presión sobre las autoridades para incluirlas en la toma de decisiones del gobierno local.

Redes de la sociedad civil

Además del análisis de la fortaleza de la sociedad civil, para conocer las relaciones internas y el grado de interacción entre las OSC, y también las relaciones externas con los actores del sistema político, se realizó un estudio de redes a partir de la teoría de grafos, para lo cual se construyeron diez redes de interacción.²⁴

Por red se va entender “la existencia de un espacio de relaciones entre ‘nodos’ (i.e: individuos, organizaciones, actores, etc.) relacionados o no relacionados entre sí. Esto es, conectados o no conectados por líneas que suponen la posibilidad de varios ‘recorridos’ (o intercambios) para llegar de uno a otro punto de la red” (Zaremborg, 2013:14). Si existe una relación entre dos organizaciones se grafica por medio una línea que une dos puntos o “nodos” de la red; mientras que la inexistencia de relación se traduce por medio de la ausencia de líneas de conexión (Harary, 1969).

La literatura sobre el tema marca que existen diferentes tipos de redes sociales. Para esta investigación utilizaremos la distinción que establecen Wasserman y Faust (1994), que parten de una categorización que toma en cuenta la naturaleza del conjunto de los actores y las propiedades de lazos que se establecen entre ellos. Para esto distinguen redes unimodales y redes bimodales, definiendo el *modo* de una red “as the number of sets of entities on which structural variables are measured” (1994:35).

²⁴ Los grafos se lograron por medio de la generación de una matriz binaria de relaciones (donde 1 implica la existencia de relación entre dos nodos, y 0 significa la ausencia de relación) con el paquete informático *Ucinet 6*, plasmada gráficamente a través de *Netdraw*

Específicamente, las redes unimodales para este estudio estarán centradas en las relaciones que se establecen únicamente entre organizaciones de la sociedad civil. Estas son redes de colaboración, en la que los nodos entrevistados marcaron con qué organizaciones sociales han tenido algún tipo de vínculo para trabajar en conjunto. En este sentido, todos los nodos que forman parte de la red podrían en principio invertir su relación con otros nodos, y configurar una red completamente aplanada en donde todos se vinculen con todos. A partir de las redes unimodales es posible identificar si la red es más aplanada (circular) o jerárquica. Además de la información sobre las relaciones que se establecen, los conjuntos de datos de las redes pueden brindar información sobre algunas características particulares de los actores.

El segundo tipo de redes que se construyeron son de tipo bimodal. A diferencia de las anteriores, que solamente se centran en las relaciones entre OSC, en este caso son bimodales porque se consideran dos conjuntos diferentes. Por un lado las OSC y por otro las relaciones entre estas y otro tipo de actores (específicamente del gobierno central, subnacional y del tercer sector o partidos políticos). Por tanto, lo que se está analizando son las interacciones de la sociedad civil con otras instituciones.

Para analizar estas redes se utilizaron cinco medidas. Por un lado, con el objetivo de profundizar sobre la cohesión interna se analiza la densidad. Por otro, se caracteriza al número de nodos existentes en la red, particularmente para la red bimodal esta medida es útil con el objetivo de observar la diversidad de instituciones con las que se relacionan las OSC en el territorio.

Además de la información sobre las relaciones y el número de actores que componen la red, los conjuntos de datos pueden brindar información sobre algunas características particulares de los actores que permiten observar la relevancia de los nodos en la red. Para este cometido se analizaron tres medidas de centralidad. Específicamente se observaron el rango (*degree*), la cercanía (*closeness*) y la intermediación (*betweenness*). Cada una de estas medidas permite identificar diferentes tipos de relaciones que se establece en las redes, en términos generales “intermediación nos habla de monopolio, cercanía de influencia y rango de popularidad” (Zaremborg, 2013:75).

Observando el rango se logra obtener el porcentaje de conexiones que tiene un nodo sobre el total de la red, y de esta forma se conoce cuál es la OSC más conectada entre las organizaciones. Si se especifica la dirección de la interacción en función del rango, puede hablarse de *indegree* que refiere al número de lazos que llega a un nodo (es decir que ese nodo fue mencionado por otro), o *outdegree* que es el número de lazos que salen de un nodo. Tomando en cuenta la naturaleza de las redes aquí analizadas, utilizaremos para las redes unimodales tanto las medidas de *indegree* como de *outdegree*. Sin embargo para las redes bimodales se utilizará solamente la medida de *indegree* ya que es la más confiable dada la información obtenida. No se utilizará en estos casos el *outdegree* para evitar sesgos en la centralidad de las redes dado que la red bimodal se construye únicamente a partir de las relaciones manifestadas por un único actor (las organizaciones de la sociedad civil).

Por otro lado, el grado de cercanía muestra qué tan cercano es un nodo respecto al resto de la red, y por tanto representa la capacidad de una OSC para entablar relaciones con los demás nodos. Una OSC que está poco conectada con el resto, ya que tiene bajos niveles de rango e intermediación, puede tener un alto grado de cercanía por estar relacionada con una OSC relevante de la red.

Por último, la medida de intermediación (*betweenness*) muestra la frecuencia en que un nodo aparece en el camino más corto que conecta otros dos nodos, cumpliendo la función de intermediación entre dos nodos. Esta posición le permite al nodo intermediario obstaculizar o profundizar la conexión entre dos nodos separados de la red.

2.4. COMPETENCIA

El concepto de competencia política está asociado inevitablemente a la competencia electoral, entendida como la acción en donde dos o más partidos políticos presentan a sus candidatos y propuestas para contender y ganar cargos de elección popular que les permitan, en última instancia, manejar los recursos disponibles en la gestión del gobierno (Sartori, 1987). De esta contienda electoral se deriva el tipo de partidos que tendrá un sistema político, por tanto se debe entender al sistema de partidos “como el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos” (Sartori, 1987:69).

Mediante la competencia se ponen de manifiesto las opciones que implican diferentes propuestas y posiciones políticas de los partidos y candidatos. En la medida en que existan

más opciones y la fragmentación política sea mayor, las condiciones en donde se da esa competencia se vuelven también más complejas. Esta competencia va a tener como resultado la forma en que se integra el gobierno, y qué partidos podrán incidir directamente en la gestión de las políticas públicas. El grado de competencia a la interna del gobierno y el marco institucional generará diferentes escenarios. Se puede presentar uno en donde el partido ganador obtenga una diferencia con sus rivales en el que la capacidad de incidencia de los otros partidos en el gobierno tienda a ser muy escasa; se pueden presentar, también, escenarios en donde la diferencia permita una incidencia real de la oposición a la hora de tomar decisiones.

En el marco de la competencia electoral, y una vez conformado el gobierno y los partidos representados en el mismo, el relacionamiento interno marca un segundo nivel de competencia. De acuerdo a sus intereses, los actores tomarán una postura que llevará a que el gobierno funcione de manera coordinada y en base a la cooperación, o por el contrario se generará un tipo de relacionamiento basado en el conflicto en donde cada actor utilizará sus recursos para promover sus intereses.

A nivel local es más recurrente que el conflicto se presente entre diferentes fracciones de los partidos. Los liderazgos locales muchas veces sobreponen sus intereses antes que los de su propio partido (O'Neill, 1999). Esta situación se potencia cuando nos enfrentamos a un escenario en donde la competencia por el gobierno se da entre fracciones de un mismo partido. Ante la escasa posibilidad de perder, los actores buscan potenciar su propio liderazgo por sobre el interés partidario.

Los gobiernos municipales no se encuentran aislados del sistema político del país. La competencia política a nivel local también se traduce en la competencia electoral y en el relacionamiento con los otros niveles de gobierno. En la competencia también influye la interacción y los resultados electorales de los otros niveles de gobierno, y de los gobiernos locales vecinos.

Por tanto, la competencia política en la arena local se conforma de diversas dimensiones que van a condicionar la forma de actuar de las autoridades locales. Ahora, ¿cómo puede la competencia política influir en la apertura de los mecanismos? ¿En qué escenario de

competencia es probable que los actores estratégicos encuentren incentivos para abrir espacios?

En primer lugar, la competencia electoral dentro del propio gobierno local juega un papel importante para conocer el rol que tiene la oposición en el gobierno. Si ésta cumple un rol importante, y en consecuencia varios partidos son los que están presentes en la arena política local, las OSC tienen posibilidades de buscar apoyos en distintos sectores políticos, y así alinearse de acuerdo sus intereses. Por tanto, cuanto más amplias sean las posiciones dentro del gobierno local, más oportunidades tendrán las OSC de buscar influir en las decisiones.

El tipo de relacionamiento interno condicionará a las estrategias en relación a la promoción de la participación. Cuando las relaciones entre los actores se basan en el conflicto, las instituciones participativas pueden ser entendidas como un mecanismo de control político sobre las acciones del alcalde. A su vez, también en casos en donde la relación entre las autoridades locales muestre una situación de conflicto y fragmentación, y los grupos opositores busquen incidir en las decisiones del gobierno, la puesta en marcha de instituciones participativas puede ser un mecanismo para formar coaliciones político-cívicas. A partir de esta situación se puede aprovechar del proceso de redistribución del poder que supone la oferta de oportunidades de participación para arrebatar la posición de gobierno a otros actores de la esfera electoral, o para buscar una forma que logre controlar la gestión de los recursos del gobierno (Peruzzotti, 2009).

Desde otro ángulo, el contexto externo al gobierno local también influye. Cuando otros gobiernos han instaurado instituciones participativas, la probabilidad de que se implementen este tipo de estrategias aumenta en los gobiernos cercanos. Generalmente la literatura ha marcado que esto se da porque los resultados fueron positivos en materia electoral para las autoridades, y entonces se buscará replicar la estrategia (Wampler, 2014; Font, 2011; Fung, y Wright, 2001). En el caso de los municipios uruguayos eso no es posible de observar porque recién estamos ante la primera ronda de gobierno.

Sin embargo, la interacción entre actores de diferentes localidades puede tener consecuencias directas en la implementación de instancias participativas, ya que la reproducción de experiencias puede darse por la comunicación entre líderes políticos y

organizaciones que funcionen como motor de promoción. En este sentido, la colaboración entre organizaciones sociales similares o partidos políticos de oposición en dos gobiernos locales que han instaurado instituciones participativas diferentes puede repercutir en los incentivos de los actores estratégicos.

A su vez, se pueden encontrar el inicio de formas participativas como consecuencia de las relaciones entre los gobiernos, en el sentido de que las instituciones participativas de la democracia local pueden depender de las actitudes y acciones de las autoridades centrales y su impacto sobre los políticos locales (Fung y Wright, 2001). Aquí juega un papel fundamental el contar con recursos para incentivar la participación.

Siguiendo a Cunill Grau (1997), incentivar la participación tiene un costo, ya que requiere movilización de recursos humanos y financieros. Por tanto, cuanto menores sean los costos, mayores serán las posibilidades de implementar nuevos espacios de interacción entre el Estado y la sociedad. En este sentido, entran en juego de manera significativa las capacidades estatales que tienen los gobiernos locales para lograr este cometido. Ahora bien, como señalan Font *et al*: “(...) no es tanto un factor explicativo en sí mismo, sino un factor que actúa cuando menos como facilitador (sino, como condición casi necesaria) de su puesta en marcha, la existencia de recursos” (2011:3). Por tanto, ¿qué tipo de recursos influyen para que un gobierno local ponga en marcha un proceso participativo? ¿Cómo lo hace?

Los recursos económicos han sido señalados por la literatura como una condición necesaria, en el sentido de que sin los mismos es imposible poner en marcha procesos participativos dado que se requiere de alguna fuente de financiación. La importancia de contar con recursos adquiere mayor relevancia sobre todo en los municipios pequeños, porque generalmente obtienen recursos procedentes de fuentes supranacionales (Font *et al*, 2011).

Al analizar los motivos que explican el surgimiento de la participación ciudadana en los municipios chilenos, Montecinos (2006) identifica que la dependencia de recursos financieros de los municipios (con solamente un 10% de los mismos de origen propio) hace que en ciertas oportunidades los canales de participación se utilicen como un medio para acceder a recursos provenientes de los gobiernos superiores u organismos internacionales.

Muchas veces, el acceso a programas o fondos depende de la apertura de canales institucionalizados de participación a nivel local.

Estos fondos también son fundamentales para alcanzar otro tipo de recursos, los recursos humanos capacitados para llevar adelante los procesos. En los casos estudiados por Font *et al* (2011), el hecho de adquirir ingresos financieros externos para el financiamiento de las experiencias les permitió contar con elementos técnicos capacitados que se volvieron fundamentales para la puesta en marcha de los mecanismos participativos. No se trata tanto de que la decisión no haya correspondido a los políticos, sino que otros políticos se han planteado desarrollar proyectos similares y se han encontrado sin capacidad para terminar de impulsarlos por no contar con apoyo técnico.

En algunos casos los recursos se identifican como el factor explicativo de la apertura de mecanismos de participación ciudadana (Font *et al*, 2011). Sin embargo, si bien parece claro que la existencia de los mismos parecen ser un factor necesario para implementar mecanismos formales de participación, rara vez es una condición suficiente.

Incluso se pueden presentar casos en donde los recursos externos no se vuelven un factor ni siquiera necesario para que los actores encuentren incentivos para crear nuevas instituciones participativas, dado que los recursos se obtienen por medio de otros canales. En aquellos municipios en que las autoridades se encuentran ante un contexto político complejo, son los intereses y las presiones de otros actores los llevan a crear mecanismos participativos.

2.4.a. DIMENSIONES DE LA COMPETENCIA POLÍTICA

Desde la perspectiva de los institucionalistas de la elección racional, la competencia política estará determinada por las condiciones que marca el contexto institucional en el que se desenvuelven los actores. Estos están limitados por dicho contexto que establece las reglas de juego, en el sentido de que las instituciones no son simplemente arenas donde las conductas políticas toman lugar (North, 1990). Por eso, para conformar las dimensiones que marcan el comportamiento de los actores ante un escenario de competencia, no se pueden dejar de lado las características institucionales, y por tanto en base a dichas características se plantearán las dimensiones de análisis de la competencia política.

Una primera dimensión está orientada a conocer cómo las reglas institucionales electorales condicionan el comportamiento de los actores. En este sentido, los resultados de las elecciones determinarán la brecha existente entre el ganador y el perdedor de las elecciones, tanto a nivel local como departamental. Esto repercute en los intereses de los actores para entender su comportamiento en relación a formas de relacionamiento que mantienen con la ciudadanía, entendiendo que una brecha menor condiciona más el triunfo en una futura elección, y es posible que ante este escenario los intereses por modificar el *statu quo* aumenten buscando nuevos canales de intermediación, ya que los mismos les permitiría acercarse a los ciudadanos de una manera diferente.

La segunda dimensión tiene que ver con el relacionamiento político dentro del propio municipio; pero también entre el municipio con los otros niveles de gobierno, dado que las reglas institucionales condicionan la composición político-partidaria de los gobiernos. En este sentido, se parte de la base de que un mayor grado de conflicto puede llevar a las autoridades a encontrar los incentivos que permitan establecer mecanismos de innovación democrática.

Para esta investigación se distinguen cuatro dimensiones a través de las cuales se puede identificar la competencia política: competencia electoral interna, competencia electoral externa, ambiente político interno, ambiente político externo. Por competencia externa nos referimos al contexto político en donde se encuentran insertos los actores estratégicos; es decir, la competencia política en el departamento y el relacionamiento entre los actores de los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, cuando se hace referencia a la competencia interna, esto está orientado a conocer la competencia que se establece dentro de la localidad en su escala municipal. Sin embargo, esta competencia se puede dar en el momento de las elecciones entre los partidos y sus diferentes facciones, pero también durante el ejercicio de gobierno dentro mismo del CM.²⁵

Tomando en cuenta estas cuatro dimensiones, se analizan nueve indicadores para determinar el grado de competencia política de los municipios, basados en resultados

²⁵ Vale recordar que los municipios están integrados por cinco representantes: un alcalde y cuatro concejales que toman las decisiones en sesiones de concejo en donde se decide por mayoría simple en donde el voto del alcalde vale doble.

electorales y en el tipo de relacionamiento que se establece entre los actores claves del sistema político de los diferentes niveles de gobierno. En el anexo están desagregados cada uno de los indicadores y su forma de medición.

CAPÍTULO 3

LOS MUNICIPIOS EN SU PRIMERA EXPERIENCIA: INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA Y GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Este capítulo tiene dos objetivos centrales. Por un lado analizar las experiencias de participación ciudadana en los municipios, centrándonos en los cinco casos de análisis. En este sentido, vemos que no todos los gobiernos locales se han comportado de manera similar a la hora de crear instituciones participativas, y eso se manifiesta en el estudio de los municipios en los que está centrado este trabajo. Por esto, analizaremos las experiencias de estos casos en base a los incentivos de los actores estratégicos, tanto del gobierno como de la oposición, y la sociedad civil en los procesos participativos.

Por otro lado, como se ha visto, la literatura ha desarrollado diferentes enfoques que explican los incentivos de las autoridades para abrir los espacios de interacción; entre ellos, los recursos aparecen como una de las principales motivaciones para los actores estratégicos. Sin embargo, si bien este factor ha generado incentivos en algunos casos, no es una condición suficiente. Si tomamos en cuenta los municipios en donde la institucionalidad participativa se dio una incidencia directa de los ciudadanos sobre los asuntos locales, los recursos externos no estuvieron presentes en estos casos.

Para demostrar esto, analizaremos cómo ha sido el funcionamiento de los municipios buscando identificar la manera en que se manifiestan los principales problemas de gestión en los gobiernos locales. Se analizará la percepción de los alcaldes y se considerará cuáles han sido los principales asuntos sobre los que ha actuado. Luego el capítulo se centra en uno de los principales asuntos que se debe tomar en cuenta cuando se está hablando de descentralización: los recursos de los gobiernos locales; aquí se estudiarán los recursos humanos, financieros y de infraestructura con que cuenta. También se indagará sobre las relaciones intergubernamentales de los municipios con otros niveles de gobierno y con otros municipios.

El análisis está dividido en dos secciones. La primera toma a los municipios en conjunto por medio de la encuesta realizada a los alcaldes. Se identifican de esta forma la percepción de uno de los actores relevantes —sino el más— en la puesta en marcha del proceso

descentralizador.²⁶ La segunda parte analiza los cinco casos de estudio de esta tesis en base a las entrevistas realizadas a los diferentes actores que componen el entramado territorial.

3.1. RELACIONAMIENTO ENTRE EL GOBIERNO Y LOS CIUDADANOS: LA INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS MUNICIPIOS URUGUAYOS

Las páginas que siguen están orientadas a mostrar los avances en materia de participación ciudadana en el país, para luego profundizar sobre las instituciones participativas implementadas en los gobiernos locales uruguayos, se identifica el escenario heterogéneo y se profundizará específicamente sobre los incentivos de los actores en los cinco casos de estudio.

3.1.a. LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS EN LOS GOBIERNOS DEL FRENTE AMPLIO

Históricamente Uruguay se ha caracterizado por contar con una democracia estable y fuerte, con un sistema de partidos altamente institucionalizado y una ciudadanía comprometida con el sistema. Esto reafirma la idea de que, a diferencia de muchos países de Latinoamérica, en Uruguay la política sigue siendo importante para la vida de los ciudadanos, y que los partidos continúan marcando la agenda de gobierno, constituyéndose todavía como mecanismos de representación legítimos (Lissidini, 2013).

Incluso es difícil pensar en la participación de los ciudadanos por otros medios, como la democracia directa, sin la presencia de los partidos políticos. Si bien Uruguay ha sido un referente en este tipo de mecanismos de intervención, y registra el mayor número de consultas populares en Latinoamérica, no se puede entender la presencia de los mismos sin la intervención continua de los partidos.

Como señala Lissidini: “a lo largo del análisis de las experiencias uruguayas en materia de consulta popular es evidente la centralidad que adquieren los partidos políticos (...) Todas las propuestas que llegaron a instancias de voto popular (es decir, al referendo o al plebiscito) contaron con el apoyo de al menos un grupo político” (2013:265). Esta realidad rompe en parte con la premisa que suele asociar a la democracia directa con una crisis de representación ya que, lejos de promover la salida del sistema de representación partidario, se contribuyó a reforzarlo y a generar nuevas identidades partidarias (Lissidini, 2013).

²⁶ Se debe reconocer una limitación en tomar solamente la información de uno de los actores. La limitante de recursos impidió abarcar otros actores, que de todas formas, sí serán tomadas en cuenta en el análisis de los casos seleccionados para esta investigación.

Esta configuración del sistema político, y de su democracia, le ha valido la denominación de “partidocracia de consenso” (Buquet y Chasqueti, 2004), dejando en claro el rol protagónico de los partidos políticos y de la importancia que simbolizan los canales tradicionales de representación partidaria. Esto ha depuesto poco espacio para otras expresiones de participación ciudadana sobre decisiones públicas sin la intervención de estos actores.

Sin embargo, con la llegada al gobierno nacional del FA en el 2005 se reavivó la discusión sobre la posibilidad de ampliar la participación ciudadana por otros medios que no fueran los tradicionales; discusión que había quedado siempre en un segundo plano de la agenda política. Desde antes de su llegada al gobierno nacional, el FA había puesto en la agenda de forma recurrente el tema, quizás la evidencia más notable sea el proceso impulsado desde Montevideo cuando logró alcanzar el gobierno de la Intendencia Departamental en 1990. Las elecciones departamentales del año 1989 permitieron que, por primera vez en la historia del país, un partido político de izquierda alcanzara algún cargo ejecutivo de gobierno; y con su llegada los impulsos por incentivar la descentralización y la participación ciudadana tuvieron un lugar prioritario en la agenda.

Se instaló en el discurso y en la práctica la necesidad de descentralizar el poder para crear mayores espacios de participación ciudadana (Rivoir, 2000, Goldfrank, 2011, Chávez y Goldfrank, 2004), entendiendo al proceso como una “descentralización participativa” (Veneziano, 2005). La creación de los Centros Zonales Comunales, la implementación del Presupuesto Participativo y los Concejos Vecinales son ejemplos claros de la nueva institucionalización participativa del gobierno capitalino a partir de la década de los 90. Esto ha llevado a que durante los últimos años dicho proceso haya sido el principal objeto de estudio de la academia uruguaya sobre el tema (Veneziano, 2002).

El impulso inicial de la propuesta fue muy fuerte, alcanzando altos niveles de participación y presentándose como un modelo para otros procesos. A su vez, se destaca el respaldo inicial con una cantidad significativa de recursos que permitían al gobierno departamental responder a las necesidades surgidas de estos ámbitos. Sin embargo, con el tiempo los espacios no fueron capaces de mantener esos altos niveles de involucramiento, y sumado a las presiones provenientes de otros actores del sistema político que criticaban al modelo, se

reformaron los espacios y se redujo sustantivamente la capacidad de decisión de los mismos, y por lo tanto, minaron su legitimidad (Goldfrank, 2011). Hoy en día, casi 25 años después, el proceso continúa con el FA en el gobierno departamental, y si bien ha cambiado la fisonomía del diseño participativo de la capital, la baja adhesión ciudadana sigue aumentando.²⁷

Con la llegada en el 2005 del FA al gobierno nacional se pueden destacar otros impulsos importantes que, siguiendo con la lógica promovida en el gobierno departamental de Montevideo y fomentada desde las plataformas electorales del partido de izquierda,²⁸ incentivaron la participación ciudadana. En diversas arenas de políticas se pueden encontrar estos procesos iniciados desde el gobierno central: sector rural (por medio de las Mesas de Desarrollo Rural), en materia social (por medio de los espacios convocados por el MIDES), en salud (a partir de la reforma del sector y la creación del SNIS se crearon diversos espacios de discusión) y en seguridad (a través de las Mesas de Convivencia Ciudadana).

Existe también un desarrollo, aunque tardío en comparación con el caso de Montevideo, de experiencias innovadoras de participación y descentralización en el interior del país impulsadas por los gobiernos departamentales. Lo interesante en estos casos es que, a diferencia de lo que se analizó hasta ahora, es que algunos de los departamentos en donde se desarrollaron instrumentos para promover nuevos canales de interacción, son gobernados por partidos tradicionales (colorados o nacionalistas). Según Cardarello *et al* (2011), para el 2010, 11 de los 19 gobiernos departamentales contaban con algún espacio de participación para la toma de decisiones a nivel local.²⁹

²⁷En la elección de los concejos vecinales de 2004 hubo 2.059 inscriptos, en 2006 se presentaron 1.389 vecinos, y en 2008 fueron 1.032, en 2011 hubo 971 candidatos y en 2013 se apuntaron 946 personas. Además, el número de propuestas de los vecinos bajó de 1.115 en 2007 a 867 en 2013.

²⁸Por ejemplo, en la plataforma electoral de 2004 se podían leer las siguientes sentencias: “Hasta el momento, las reformas se desarrollan sobre la base de una extensa brecha entre, por un lado, expertos y políticos, y por otro lado, los ciudadanos. Predominan las propuestas reformistas de gabinete sin legitimidad social, en manos de cúpulas de políticos y expertos encargados de formular e implementar las reformas alejadas de la participación ciudadana. En ese sentido, creemos que es necesario plantear que la transformación del Estado deberá ser parte del proceso de avance hacia una democracia auténtica, con mejoras radicales en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, y la participación ciudadana amplia y genuina en las decisiones y el control de lo que se hace.” (Programa Frente Amplio, 2004:7)

²⁹En este estudio solamente se preguntó a autoridades de los 19 gobiernos departamentales sobre la existencia o no de espacios de participación. No se realizó un análisis en profundidad sobre dichos espacios.

De todas formas, otros estudios han analizado algunos aspectos de estas iniciativas como el de Allegretti (2011) que se centra en seis casos (Montevideo, Florida, Rivera, Paysandú, Cerro Largo y Maldonado) y Abraham (2012) que analiza tres casos. El primer punto que se destaca es que, si bien algunos de los gobiernos que impulsaron las experiencias son de partidos tradicionales (específicamente Rivera y Cerro Largo), la mayoría de los casos fueron gobiernos de FA a nivel sub nacional los que crearon los mecanismos con su llegada al gobierno en el 2005.³⁰ En segundo lugar, la herramienta utilizada para promover la participación institucionalizada ha sido el presupuesto participativo en todos los casos. Por último, se destaca el bajo nivel de participación de la población, ya que en los casos de Montevideo y Paysandú se sitúa en 7,2 y 7,97 % respectivamente, mientras que en el caso de Cerro Largo el promedio de participación registrada es aún menor con el 4,49 % de la población.

Todas las experiencias observadas permiten acercarnos a tres conclusiones primarias. En primer lugar se debe resaltar que ocurrieron intentos por parte de los dos niveles de gobierno existentes hasta el 2010 (nacional y departamental) de crear mecanismos de innovación democrática. En segundo lugar, estas experiencias se profundizaron desde el 2005 con la llegada al gobierno del FA, tanto a nivel nacional como en el sub nacional. Por último, si bien los intentos por profundizar los mecanismos de innovación democrática estuvieron en la agenda política, los resultados no se muestran alentadores sobre todo si se analiza la capacidad real de decisión de los ciudadanos, ya que en la mayoría de los espacios instaurados el poder sobre la definición y la implementación de políticas sigue estando fuertemente centralizado en las autoridades políticas.

En las páginas que siguen se observan las instituciones participativas en los municipios, y a diferencia de lo que sucede en los otros niveles, se dará cuenta de experiencias que presentan un involucramiento directo en las decisiones del gobierno local.

3.1.b. CARACTERÍSTICAS Y DIFICULTADES DE LOS MECANISMOS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS MUNICIPIOS

Los municipios fueron creados con la intención de profundizar la participación, ese es uno de los objetivos primarios de la nueva institucionalidad de gobierno, sin embargo ya se

³⁰ Hasta esa elección, solamente el FA había logrado gobernar en un solo gobierno departamental: Montevideo, en el 2005 logró el triunfo en 8 intendencias.

observó que el comportamiento no ha sido homogéneo, por tanto hay que cuestionarse qué tanto se ha profundizado en la participación a nivel local.

En primer lugar, vale la pena comenzar a entender los problemas para generar la participación. Es decir, ¿cuáles son las causas que las autoridades atribuyen como dificultad para profundizar la participación ciudadana? Antes es necesario realizar una precisión conceptual: el hecho de que existan problemas para fomentar la participación no se vinculan directamente con la puesta en marcha de los mecanismos creados, ya que responden a fenómenos de naturaleza diferente. Los problemas para mejorar la participación se pueden presentar incluso luego de la puesta en marcha de los mecanismos. De hecho, cerca del 90 % de los municipios que manifestaron encontrar alguna traba para mejorar la participación puso en marcha instituciones de innovación democrática.

Dejando en claro este punto, un primer aspecto que llama la atención es que la gran mayoría de los alcaldes manifiesta haber tenido algún tipo de problema para crear mecanismos institucionalizados. Un 76 % indicó que, en algún momento, se les presentaron trabas para incentivar el involucramiento ciudadano.

Estas trabas no parecen tener un correlato directo con algunas características estructurales de los municipios, ya que no hay diferencias sustanciales entre territorios de diferentes condiciones socio-económicas, ni densidad demográfica. Tampoco hay relación entre gobiernos locales que manifestaron encontrar algún tipo de inconveniente para la puesta en marcha de los procesos participativos y el partido político que gobierna en éstos municipios.

Analizando específicamente las razones que los alcaldes atribuyeron como causante de las trabas, vale destacar dos problemas sustanciales. En primer lugar los asociados a la gestión, ya que 37,8 % de las autoridades locales encuentran en estos las causas principales de la puesta en marcha de los mecanismos participativos. Estos se vinculan a los escasos recursos financieros, materiales y humanos con los que cuentan. En segundo lugar, un 13,5 % encuentra como principal traba la falta de coordinación y acuerdo entre las autoridades municipales y el gobierno departamental. Estas dificultades se relacionan a otro asunto que ya se ha mencionado en capítulos anteriores: la dependencia de los municipios a otros niveles de gobierno, en especial a los gobiernos departamentales.

La falta de autonomía en las decisiones del gobierno local se ve reflejada en diversos asuntos de la vida política municipal, y la promoción de la participación ciudadana parece ser otro de los asuntos sobre los que interfiere.

De todas formas, el asunto que los alcaldes atribuyen como principal problema para la participación es la falta de motivación y constancia de los ciudadanos para intervenir en las decisiones públicas locales. Según la literatura, esta es una de las mayores causas que las autoridades ponen como motivo para explicar los problemas de la participación (Font y Blanco, 2005), y este caso no es la excepción, ya que un 47,2 % lo considera como una traba.

No existe en los ciudadanos una costumbre por participar (...) Los ciudadanos tienen otras prioridades (...) La gente no participa. En las audiencias públicas de 15.000 habitantes van solo 40 (Encuesta a alcalde).

Pese a las trabas presentadas, los municipios han incentivado, en mayor o menor medida, la participación institucionalizada. Sin embargo, como ya se adelantó al plantear el problema de investigación, existen diferencias entre los mecanismos.

Se destaca, de manera muy marcada, la presencia de mecanismos de información, ya que un 87 % de los gobiernos locales han creado este tipo de espacios de interacción con los ciudadanos. Estas instituciones de innovación democrática están asociadas directamente con las audiencias públicas. Vale recordar que el artículo 12° de la LDyPC establece que los municipios deben realizar dichas actividades anualmente, en donde los miembros del Concejo Municipal informan a los ciudadanos sobre los logros y avances realizados durante el año por el gobierno local. De todas formas, algunos municipios no han realizado las audiencias públicas establecidas formalmente. Esto se puede explicar porque, si bien la ley pauta estos mecanismos de interacción, no prevé ningún tipo de sanción si no se realiza.

Los espacios informativos de interacción no solamente se dan por medio de las audiencias públicas anuales. En algunos casos, este tipo de modalidad tiene una mayor asiduidad; por ejemplo se suele recurrir a la ciudadanía por hechos puntuales en los cuales se informan los pasos a seguir sobre la resolución de algún conflicto en particular (a estas instancias se convoca previamente); también otros municipios cuentan con espacios definidos. De hecho casi de la mitad de los municipios (47,5 %) tienen reuniones fijas establecidas de

información a los ciudadanos, mientras que buena parte de ellos (37,5 %) solamente realiza audiencias públicas como establece la ley.

Por otro lado, en un 56,5 % se realizaron comités temáticos. Estos están vinculados directamente a un programa planificado desde el gobierno central: el Plan Realizar. Este plan es impulsado por el MTOP y tiene como objetivo central apoyar al proceso de descentralización de los municipios fortaleciendo la participación ciudadana y coordinación entre los tres niveles de gobierno. El plan fue diseñado desde el MTOP y se llevó a los territorios. Este ministerio aporta una suma de dinero (2.000.000 ³¹ de pesos uruguayos) y la otra mitad lo aporta el gobierno departamental, por lo cual en total la suma para cada proyecto en las localidades es de 4.000.000 ³² de pesos uruguayos.

El plan consiste en que todos los ciudadanos (individual o colectivamente) pueden presentar proyectos a un comité formado por los tres niveles de gobierno para la construcción de una obra orientada a mejorar la infraestructura de la localidad. Una vez aprobada la viabilidad del proyecto, los ciudadanos votan individualmente por las diferentes ofertas y la que obtenga más votos será la que se desarrolle. A la hora de la implementación, se forma un comité de seguimiento del proyecto formado por las autoridades municipales y por los ciudadanos que quieran participar.

Si bien este mecanismo involucra al municipio, el mismo cumple un rol únicamente de organizador y de contralor de las actividades. Específicamente, estos gobiernos realizan la convocatoria a nivel territorial y organizan la votación de los proyectos, y en etapas posteriores son supervisores de la implementación de la obra.

Otro de los programas que también incentivan la participación a partir de comités temáticos buscando fortalecer la gestión de los municipios, es el +Local. Este programa es iniciativa de la OPP, específicamente del programa Uruguay Integra. El objetivo es promover el fortalecimiento de los municipios, en donde cada uno presenta proyectos a la OPP y estos evalúan su aprobación de acuerdo a ciertos criterios técnicos:

³¹ Equivalente a U\$S 90.000

³² Equivalente a U\$S 180.000

Los municipios están empezando a andar, y nosotros desde el nivel central con este programa buscamos brindarles herramientas para que se fortalezcan en dos aspectos: la gestión y la relación con la comunidad (Entrevista a técnico de la OPP).

Estos programas muestran la importancia que asume el gobierno central en la puesta en marcha de esta herramienta participativa, y específicamente el MTOP y la OPP, ya que el 69,2 % de los comités temáticos son creados por el gobierno central y no directamente por los municipios, y en consecuencia la gran mayoría de estos comités están orientados a solucionar problemas de infraestructura.

En menor número se han instaurado comités orientados a asuntos sociales y culturales. Específicamente estos tienen como objetivo la organización de eventos culturales en la comunidad con el apoyo del municipio. Se pueden destacar la organización de fiestas locales y la realización de actividades para los ciudadanos según su franja etaria. Por otro lado, en algunos casos atienden a problemas sociales concretos de la localidad, como la creación de merenderos y hogares para ancianos.

Otro de los mecanismos que también ha sido mencionado por un alto porcentaje de municipios, fueron los presupuestos participativos. Un 37 % de los gobiernos locales han desarrollado este tipo de inclusión ciudadana en las decisiones. Actualmente, ante la diversidad de experiencias de presupuestos participativos, se hace cada vez más complejo postular un concepto que las abarque a todas. Por este motivo algunos autores plantean que solo puede ser definido por la negativa o por aproximaciones sucesivas (Allegretti *et al*, 2011). Se seguirá como criterio el concepto de Goldfrank quien lo define como:

un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (2006:22).

Sobre todo tomando en cuenta las experiencias de los diversos municipios, esta definición permite demostrar, en términos generales, cómo funciona el presupuesto participativo en el tercer nivel de gobierno uruguayo. Los alcaldes que manifiestan haber puesto en marcha este tipo de mecanismos, lo hicieron principalmente al comienzo de la gestión cuando se discutía y negociaba el presupuesto quinquenal con las autoridades departamentales. Para

esto, las autoridades locales utilizaron diversos formatos para realizar la convocatoria. En algunos casos fue por medio de una única asamblea en donde los ciudadanos planteaban sus prioridades; en otros se zonificó el territorio y las autoridades recorrieron las diversas zonas reuniendo a ciudadanos que manifestaron las necesidades del lugar. Estos espacios están basados en el intercambio directo entre representantes y representados, en donde se discute sobre las prioridades y las autoridades incluían estas demandas en el presupuesto.

En otros casos se hicieron votaciones individuales en las que, en una primera etapa, se presentaban proyectos y luego los ciudadanos los votaban para luego incluirlos como prioridad del presupuesto en la gestión municipal. A diferencia del diseño anterior, en estos casos quedó por fuera el espacio de deliberación e intercambio directo entre autoridades y ciudadanos.

3.1.c. LOS MECANISMOS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN LOS CASOS DE PASO DE LOS TOROS, CASTILLOS, LIBERTAD, CHUY Y NUEVA HELVECIA

Definidas las características generales de los mecanismos instaurados en todos los municipios, se analizan concretamente las instituciones participativas instauradas en los cinco casos de esta investigación. Ningún caso es igual a otro, y cada uno de los gobiernos locales abrió espacios de acuerdo a las características que asumió la propia dinámica política local, tomando en cuenta los intereses de los actores que están en el juego.

En el caso de Paso de los Toros, los mecanismos de participación no significaron una incidencia directa de los ciudadanos, y únicamente se instauraron espacios de información. Las únicas instancias de participación institucionalizadas que el municipio de Paso de los Toros puso en marcha fueron las audiencias públicas que la ley mandata:

Nosotros lo que tenemos por ley es el tema de que todos los años tenemos que hacer una reunión en la cual tenemos que dejar participar a los vecinos mostrando lo que se hizo y lo que vamos a hacer. Damos participación en un cabildo, a la gente que pregunte las cosas (Entrevista a alcalde de Paso de los Toros).

Estos cabildos sirven como medio para conocer las preferencias de los ciudadanos y, en términos ideales, dentro de las audiencias públicas todos los ciudadanos que participen pueden manifestar sus preferencias, solicitando a las autoridades respuestas sobre la acción que llevó adelante el municipio. Si bien por medio de las audiencias, los participantes

logran brindar su opinión sobre la gestión del gobierno local, no tienen autoridad directa sobre la gestión pública, por tanto lo que se produce es la comunicación sobre ciertas demandas a los decisores políticos.

Analizando lo que ha sucedido en este espacio, el intercambio se da entre representantes y unos pocos ciudadanos, y la mayoría de los participantes son espectadores que reciben información sobre la gestión municipal. La escasa convocatoria y el poco interés mostrado por la ciudadanía hacen que estos espacios no se vuelvan de interés para las autoridades:

Si de 15.000 personas que viven aquí, solo van 30 o 40, obviamente que es un fracaso. Y más si esas personas que participan tienen una relación constante con el municipio. No hemos logrado que las audiencias sean un espacio verdadero de rendición de cuentas, en esto hemos fallado (Concejal de Paso de los Toros).

El poco entusiasmo de la ciudadanía para participar en el espacio hace que el mismo se vuelva en una instancia que se presenta poco atractiva para las autoridades porque en ella no ponen en juego su poder. Tampoco es atractiva para el resto de los actores insertos en el territorio porque en ella no existen posibilidades ciertas de influir sobre las decisiones del municipios. Específicamente no es interesante para las OSC ni para la oposición política:

¿Para qué voy a ir? Antes de eso prefiero ir un día y hablar las cosas mano a mano con el alcalde, ahí es una charla en donde no está el resto de su grupo. En las audiencias públicas van sus partidarios y poco más, no sirven (Entrevista a integrante de OSC de Paso de los Toros).

En los casos de Libertad y Castillos, la participación institucionalizada está marcada por la incidencia del gobierno central a través de los programas de plan Realizar y el programa +Local. Estas intervenciones centrales logran atraer a los municipios recursos, principalmente financieros, pero también humanos, lo que refuerza el interés de los alcaldes por contar con este tipo de programas en el territorio. Por tanto, el incentivo mayor parece estar dado por la capacidad de atraer recursos externos.

Las autoridades locales no están exentas de controles. Estos están principalmente en el diseño del programa, sobre todo en base a la viabilidad de los proyectos, y luego en la implementación de los mismos (en el gasto de los recursos), y limita la brecha de

discrecionalidad de las autoridades municipales a la hora de crear las nuevas instituciones participativas.

De todas formas, los programas también dejan un margen de acción que se vuelve atractivo para los alcaldes, principalmente porque no establecen un criterio claro de convocatoria a los participantes y permite que las autoridades funden sus propias formas de selección de participantes. Ante esta situación, las posibilidades del sesgo participativo planteado por Navarro (2000) están latentes, y cada actor podrá utilizar estos instrumentos de acuerdo a sus intereses.

En los dos municipios que quedan por analizar, las instituciones participativas creadas son diferentes a los casos anteriores. Tanto en Nueva Helvecia como en el Chuy se instauraron mecanismos de incidencia ciudadana desde el comienzo de la gestión que permiten una mayor capacidad de decisión sobre los asuntos del gobierno local. Con modalidades diferentes, cada uno de estos gobiernos locales creó canales de interacción institucionalizados impulsados desde el propio gobierno local.

En el caso de Nueva Helvecia se presentan dos tipos de mecanismos: presupuesto participativo y la planificación participativa. Previo a analizar estos espacios, es necesario retomar algunas características particulares de la dinámica local para comprender su funcionamiento. Nueva Helvecia es una localidad compuesta por emigrantes europeos, básicamente de comunidades alemanas, rusas y helvéticas. Esto marcó desde un comienzo ciertas características socio-culturales que los diferencian de otras localidades, incluso marcando contrastes con el resto del departamento.

Desde su fundación, la localidad se centró en lo que pasaba acá adentro, lo de afuera era cosa de los demás. Por eso, el desarrollo cultural, económico y social de Nueva Helvecia no lo podés explicar sin entender esa endogamia. Incluso esa endogamia, hacía que miraran más a Europa que lo que pasaba aquí (Entrevista a integrante de OSC).

Esto hizo que desde un comienzo las relaciones de la localidad con los países europeos sean muy fuertes. Como se verá más adelante, a la hora de explicar el funcionamiento de los mecanismos de participación, se debe tomar en cuenta esta característica. Por otro lado, Nueva Helvecia tiene una rica historia de participación ciudadana; de hecho, fue en esta

localidad en donde se instauró por primera vez el mecanismo de democracia directa en el país:

(...) fue en Nueva Helvecia, detalle muy poco conocido, donde por primera vez en el Uruguay, y casi con seguridad en toda América, se aplicó en 1875 el sistema de voto secreto para resolver una seria cuestión interna de índole confesional (religiosa), antes que la institución llegara al Río de la Plata. Es que no solo el Concejo Comunal, sino también la Landesgemeinde, la asamblea de todos los ciudadanos, había sido introducida en Nueva Helvecia (Wirth, 1962).

A partir de estas particularidades, es preciso analizar ahora los mecanismos de innovación democrática. El primer mecanismo instaurado desde el municipio fue el presupuesto participativo. El objetivo principal se basaba, en una primera instancia, en conocer las necesidades de cada una de las localidades existentes, y de esta forma elaborar en conjunto la propuesta para presentar a las autoridades municipales. De todas formas, se remarcó que el proceso tenía otro objetivo secundario, asociado a la novedad del tercer nivel de gobierno:

También sirvió como una presentación. El hecho de la novedad del municipio hizo que mucha gente ni siquiera supiera para qué estábamos, para qué nos eligieron. Era para decirles, ‘acá estamos, así somos, esto es lo que pensamos, ahora los queremos escuchar a ustedes’ (alcaldesa de Nueva Helvecia).

Para esto, lo primero fue zonificar la localidad. Se diferenciaron seis zonas y se realizaron diversas reuniones en cada una. El Concejo Municipal convocó a todos los ciudadanos de las localidades a participar de las reuniones. Para realizar la convocatoria, desde el municipio se utilizó a referentes locales a que promocionaran los encuentros.

Les pedimos ayuda a los referentes locales que nosotros conocemos, ellos tienen mucha llegada con la gente. También utilizamos folletería y comunicación personal vía mail que se

encargó la secretaría del municipio. Y hablamos con las Fuerzas Vivas,³³ que nos ayudaron a difundir entre sus socios (Entrevista a Concejal de Nueva Helvecia).

En una segunda instancia, luego de negociar con las autoridades departamentales, las prioridades de cada localidad y de definir el presupuesto quinquenal, se volvió a convocar a nuevas reuniones para discutir dicho presupuesto de acuerdo a las prioridades establecidas en las primeras instancias convocadas.

Estos espacios de interacción se basaron en la negociación y el acuerdo entre los actores, para esto lo que se buscó es que se establezcan procesos de deliberación entre las autoridades y los participantes. En cada una de las zonas en donde se dieron estos intercambios, los ciudadanos planteaban sus necesidades que eran tomadas como prioritarias por las autoridades. Si se analiza a su vez en base a la perspectiva de los participantes, esta modalidad de deliberación se refuerza:

Buscamos que en cada lugar nos dijeran qué necesitaban, y eso para nosotros era ‘palabra santa’, para algo nos pusieron acá, para que nosotros busquemos las soluciones que la gente necesita, y qué mejor que ellos nos lo digan directamente, para eso se crearon los municipios (Entrevista a Concejal de Nueva Helvecia).

Nos escucharon, intercambiamos, dimos nuestro punto de vista. La verdad que para nosotros como organización social eso fue muy importante, plantear nuestras necesidades y sobre todo ver si las prioridades de ellos estaban muy alejadas a las nuestras. Llegamos a un muy buen acuerdo para hacer cosas por la localidad (Entrevista a integrante de OSC de Nueva Helvecia).

Los ciudadanos tienen la capacidad de elaborar y diseñar las prioridades de acuerdo a sus intereses y el de las autoridades locales, por medio de las reuniones de intercambio que se llevaron a cabo. Sin embargo, si bien en esta primera instancia se lograron establecer dichas prioridades en la gestión del municipio en común acuerdo con los participantes, las autoridades locales negociaron en una instancia posterior con el gobierno departamental, los acuerdos que entre ciudadanos y autoridades locales se habían alcanzado, muchos de los

³³ Las Fuerzas Vivas es una OSC de segundo grado que nuclea a la mayoría de las OSC de la localidad. Más adelante, en el capítulo destinado a analizar la sociedad civil se ahondará sobre las características particulares de esta organización.

cuales no se cumplieron. Por tanto, la decisión última sobre los temas sigue estando centrada en los representantes electos y no en los participantes de las reuniones:

Creo que de las prioridades que nosotros marcamos al gobierno departamental la mayoría se cumplieron. Priorizamos los pedidos de la gente a partir de las reuniones, aunque algunas no se cumplieron por falta de recursos o problemas técnicos. Pero en general la relación en ese armado presupuestal fue muy positiva como aprendizaje y nos fortaleció para nuestra gestión (Entrevista a concejal de Nueva Helvecia).

El incentivo de las autoridades locales para crear este mecanismo está dado principalmente en marcar un enfoque inicial que lo posicionase como un actor dispuesto a escuchar y negociar. En una localidad en donde, como se dijo, la participación ciudadana ha sido parte de su historia de manera marcada, el hecho de impulsar una nueva institución participativa junto con el inicio de la gestión de un nuevo gobierno del cual existían más incertidumbres que certezas, les permitió mostrarse como un canal de interacción válido entre los ciudadanos y el Estado, buscando acortar la brecha entre representado y representante.

El segundo mecanismo instaurado por el municipio de Nueva Helvecia, está asociado a la fecha de fundación de la localidad, ya que en el año 2012 cumplió 150 años. Para entender la importancia de la fecha para la localidad, hay que remitirse a su historia. La conmemoración de dicho evento ha significado siempre un motivo de celebración, pero también se convirtió en la oportunidad para realizar actividades con el objetivo de avanzar en materia de infraestructura, cultural y deportiva, educación y social.

La primera experiencia en este sentido, que muestra la acumulación participativa de la comunidad, se dio en el festejo de los 100 años, en 1962. En ese momento la presencia de caudillos locales era muy fuerte, lo que mantenía dividida en dos a los ciudadanos. Por un lado se encontraba un grupo reunido sobre la figura de Juan J. Greissing, uno de los empresarios más poderosos e influyentes de la ciudad. Por otro lado, había un grupo liderado por el médico Arturo Karlen. Ambos tenían como objetivo liderar la organización de la fiesta centenaria de la localidad. Debido a que no lograron acuerdos válidos para ninguna de las dos partes, se propuso resolver el conflicto convocando a los ciudadanos a una votación no obligatoria y secreta para designar a la comisión que sería la encargada de la organización del evento.

Así, se formaron dos listas (la A y la B); se creó una comisión electoral de cinco miembros³⁴ y se ajustaron los detalles formales de la contienda (padrón electoral, ubicación de las mesas de votación, etc.). Se decidió que como resultado se formara una comisión integrada por 15 miembros que sería designada por medio de representación proporcional y sería la encargada de llevar adelante la organización de la fiesta. La campaña fue intensa, y en algunos puntos conflictiva dado que se estaba jugando el liderazgo de la localidad. El resultado marcó la victoria de la lista A, liderada por el médico de la ciudad, con una fuerte presencia en las urnas de los habitantes. Este trabajo en conjunto fue fundamental para la concreción de diversos proyectos:

(...) la apertura de la Biblioteca y el Centro Cultural, y el comienzo de obras que se terminaron años después, pero que tuvieron el puntapié inicial a partir de los festejos de los 100 años: local del liceo, Centro Auxiliar de Salud Pública, diversos complejos de viviendas económicas, local propio de UTU, puente Tomás Berreta, y mejoramiento de la ruta 53, creo que el modelo de desarrollo de la localidad se inició a partir de esta conmemoración (Entrevista a integrante de OSC).

Por tanto, esta instancia marcó la historia de la localidad, y ante la conmemoración de los 150 años en el 2012, el reto que se tenía por delante era muy importante, especialmente para el municipio.

Lo que pasó hace 50 años marcó mucho, y ahora con la creación del municipio teníamos que fortalecer esa tradición. Por eso, desde el momento que asumimos comenzamos a trabajar en la organización de los 150 años (Entrevista a alcaldesa de Nueva Helvecia).

Ante esta situación del nuevo gobierno, lo primero que se promovió desde el municipio fue la creación de comisiones temáticas dedicadas a diferentes asuntos; se crearon así cuatro comisiones.³⁵ Sin embargo, el comité que ha tenido mayor participación e incidencia es el

³⁴Esta comisión estaba encabezada por el presidente de la Junta Electoral de Colonia, Gualberto Torterollo e integrada por dos delegados de cada lista: Gerardo Bernardi y Juan Muller por la A, y Horacio Greissing y Roberto Pereira Campello, por la B.

³⁵La comisión de festejos que estaba orientada específicamente a la organización de los festejos del día del aniversario. La comisión de deporte organizó diversos campeonatos en diferentes disciplinas deportivas con el fin de que concurrieran competidores de otras localidades.

La comisión de cultura buscaba mejorar los espacios culturales de la comunidad basados en la organización de eventos, en particular promoviendo la producción de la zona se organizaron diversas fiestas como la

de obras. En este caso, por medio de fondos provenientes de apoyos internacionales, se lograron concretar diversas mejoras de infraestructura en la localidad, y se lograron 13 proyectos basados en la cooperación. Entre las obras aprobadas se encuentran: equipamiento para las escuelas en materia de computadoras y servicios informáticos; mejoramiento y ampliación del hogar de ancianos; obras en el centro de discapacitados; mejoramiento de la plaza principal y restauración de casa de la cultura.

Estas comisiones fueron integradas por aquellas personas que estuvieran motivadas en participar de acuerdo a sus intereses. De hecho un dato destacado por las autoridades municipales fue el elevado número de participantes en las diversas comisiones:

En total participaron activamente más de 120 personas en las diversas comisiones. Y no era que te llevara dos minutos, ¡no!, le tenías que dedicar mucho tiempo e incluso ahora, aunque ya menos, sigue llevando su tiempo. Y este grupo de 120 es estable, sin contar a otra cantidad enorme que apoyo por cuestiones concretas (Concejal de Nueva Helvecia).

Cada una de las personas se integró de acuerdo a sus preferencias y no hubo constreñimientos para hacerlo. Por otro lado, en todos los casos, los representantes municipales que formaban parte de las comisiones actuaban como un integrante más y tenían la misma incidencia sobre las decisiones que los otros participantes, ya sea de organizaciones sociales o ciudadanos interesados no vinculados a ninguna institución. La construcción de consensos en base a la deliberación es el mecanismo que se utilizó en estas comisiones para decidir sobre los asuntos. De acuerdo al intercambio y al debate, se establecían las prioridades y luego se decidían los proyectos a realizar.

En las comisiones había de todo, desde gente de las Fuerzas Vivas, profesores del liceo, gente del municipio, sean funcionarios o representantes electos, gente de todos los partidos. ¡Había para divertirse! Pero lo más importante es que se logró que todos participaran y opinaran, obviamente con diferencias, pero siempre con respeto (Entrevista a representante de OSC).

“Fiesta del Chocolate” y la “Fiesta del Queso”. Por otro lado, se incentivaron espacios para la promoción de otras expresiones culturales, apoyando la creación de un cine popular en convenio con el MEC y se promovieron diversos concursos de literatura, historia, música y baile popular referidos a la localidad.

Para definir las prioridades, en primer lugar se solicitó a los diferentes integrantes de la comisión que presentaran proyectos, y también desde la propia comisión se convocó a las organizaciones que quisieran participar y presentar sus intereses. Luego se decidieron los asuntos que la comisión entendió que debían ser prioritarios y a partir de allí se negoció con las entidades que iban a cooperar. Los fondos de la cooperación surgen principalmente de cantones suizos relacionados con el municipio, y de las embajadas de Suiza y Alemania, aunque también contaron con el apoyo de organismos del gobierno nacional y de empresas privadas. Para esto se mantuvieron reuniones con los embajadores, e incluso un grupo de representantes de la localidad viajó a Suiza:

(...) surgió una invitación desde Suiza para que un grupo de Nueva Helvecia vaya para allá, auspiciado por la embajada en cuanto al costo del viaje. Ahí yo fui una de las que pudo participar de ese viaje y logramos un montón de cosas, fuimos con nuestros proyectos discutidos y armados (Concejal del PC de Nueva Helvecia).

Desde la perspectiva de los actores estratégicos, el hecho de impulsar estos mecanismos les permite acceder a recursos externos para la comunidad, y sobre todo, utilizar los recursos propios de las organizaciones basados en las redes de interacción con los actores externos (en el capítulo siguiente, cuando se analicen las redes bimodales de colaboración se profundizará sobre los vínculos que estas organizaciones tienen con los actores externos a la localidad).

El caso del Chuy también tiene algunas características particulares que se deben tomar en cuenta para entender el funcionamiento de los mecanismos. Es una localidad fronteriza con Brasil, esto siempre implica un desafío diferente sobre todos los procesos que están por detrás de las dinámicas que asumen las actividades socio-económicas y políticas en las aglomeraciones urbanas transfronterizas.

Dentro de una serie de tipos de frontera, Renard (1992) refiere a uno que se ajusta al caso particular de la frontera de Uruguay – Brasil en general, y del Chuy - Chuí³⁶ en particular, denominados espacios transfronterizos. Estos son espacios de metamorfosis y contacto cultural, donde más que dos sociedades y dos poblaciones, se trata de una amalgama que construye una única realidad particular. La particularidad de un espacio transfronterizo hace

³⁶Chuí es el nombre de la localidad fronteriza del lado brasileiro.

que la vida transcurra de forma continua sin limitarse a los límites administrativos de la frontera, incluso por encima de las dificultades que estos conlleven. El hecho de ser frontera implica la conformación de una sociedad multicultural³⁷ que no se da en otras localidades del interior, en donde la diversificación de intereses de acuerdo al origen hace un territorio, y esto lleva a un desafío diferente cuando se refiere a la creación de nuevas instituciones participativas.

En este caso, se crearon comisiones en las que se trabaja en conjunto entre los participantes y las autoridades representantes. Se establecieron con diferentes temáticas: cultura, deportes, obras y carnaval; aunque también existen dos comisiones barriales. Los integrantes de estos espacios están conformados en base a autoselección, ya que los ciudadanos interesados en participar se acercaron directamente. El resultado de esta convocatoria derivó en una gran heterogeneidad: empresarios, organizaciones de la sociedad civil y también ciudadanos interesados en algunas de las temáticas específicas de los comités; a su vez algunos concejales también se integraron en las dinámicas.

El comité de deportes está conformado por profesores de diversas disciplinas y competencias, y presidentes de clubes deportivos; en el de obras se cuenta con la presencia de un arquitecto; en el de cultura hay líderes de grupos musicales y profesores del liceo secundario y la primaria. Incluso en todas ellas participan ciudadanos que no están directamente vinculados con ninguna de las temáticas, sino que lo hacen por propio interés, fundamentalmente en el área de cultura y deporte. En el caso de las comisiones vecinales es diferente, estas se crearon antes de que el municipio comenzara a funcionar, y se integraron a la dinámica municipal. En ellas participan básicamente líderes locales, aunque también la alcaldesa integra las comisiones, que desde antes de ser electa era presidenta de una.

La dinámica se sustenta en la discusión sobre los temas que estén en la agenda de acuerdo a los proyectos o pedidos concretos presentados por los ciudadanos, por lo general vinculados a organizaciones, y en base a un presupuesto prefijado por el gobierno departamental se deciden las prioridades a ejecutar. Luego se eleva al concejo, en donde también participan representantes de las comisiones y se resuelve.

³⁷Se destaca la comunidad palestina, los judíos, y además una diáspora de uruguayos de casi todos los departamentos por las posibilidades que ofrece la frontera sobre todo a nivel laboral.

En las comisiones internas los participantes llegan con posturas previas y negocian de acuerdo a sus recursos hasta alcanzar una decisión. En este sentido, este mecanismo tiene dos instancias marcadas. Por un lado las comisiones tienen su propio espacio de deliberación para elaborar la propuesta que llevarán al consejo; pero por otro, hay una segunda instancia en donde se llega a la negociación entre los representantes de las comisiones y el Concejo Municipal. Cada uno tiene sus preferencias, y en base al acuerdo, se decide. De todas formas, como marca una de las entrevistas, las preferencias previas de los miembros de los comités son respaldadas y apoyadas por el Concejo Municipal:

El municipio vota o no, no es que lo que nosotros planteamos se haga porque no hay un decreto que permite eso, la propia Ley de Descentralización y Participación Ciudadana no tiene nada establecido al respecto. De todas formas el concejo siempre nos escucha, y vota lo que nosotros proponemos. Porque si no, ¿para qué nos hacen trabajar si después no nos van a tomar en cuenta? Si no nos toman en cuenta la comisión se disuelve rápido (Integrante de la Comisión de Cultura).

Por tanto, lo que se da es un proceso de discusión en donde los destinos de las políticas locales en los diferentes rubros son definidos en forma conjunta entre las autoridades y los miembros de las comisiones. Informalmente existe un acuerdo establecido en donde se les deja a los participantes incidir directamente sobre esos recursos.

Esas comisiones van al Concejo Municipal y reportan todo lo que se debe hacer y en dónde se debe colaborar. Ellos nos dicen a quién tenemos que apoyar, a quién no, cuánto debemos dar, y obviamente discutimos de por qué eso debe ser así. Pero nosotros los escuchamos y es muy difícil decirle que no a lo que proponen, ellos saben lo que la gente necesita, para eso trabajan todas las semanas. Es como un pacto que tenemos (Alcaldesa del Chuy).

Queda claro que las decisiones de las comisiones no son vinculantes, y los concejales pueden, o no, aprobar las recomendaciones. De todas formas, si no se tomaran en cuenta estas recomendaciones, el propio Concejo Municipal perdería la legitimidad y el respaldo de los participantes en los espacios, lo que estratégicamente podría tener consecuencias negativas para los intereses de las autoridades.

Concluyendo la sección, en primer lugar, algo que se destaca es que la mayoría de los espacios creados son abiertos en cuanto a la selección de los participantes. Salvo el caso del programa +Local impulsado por la OPP, no existen limitantes establecidos para que

cualquier interesado pueda participar. Esto se diferencia de muchos de los espacios creados en Uruguay, sobre todo desde el nivel nacional, en donde prima una lógica de reclutamiento selectivo como en el caso del MIDES o el del MSP (Midaglia *et al* 2014; Rodríguez, 2010). Sin embargo, la cercanía del municipio y la densidad de la población, permite que no existan estas limitantes, y la autoselección sea el método común en todos los casos.

Por otro lado, a nivel de decisión y autoridad, se marcan diferencias entre los mecanismos de participación institucionalizada en los municipios, y en consecuencia se encuentran atractivos diferentes para los actores a la hora de formar parte de los mismos. De hecho, el caso de Paso de los Toros, parece dar cuenta de un proceso minimalista por la baja incidencia de los participantes. Se encuentra lejos de aspirar a cuestiones como la deliberación sobre asuntos realmente significativos para el conjunto de la población participante y para la dinámica de la política local, ya que no se genera una efectiva decisión grupal y organizada, que se traduzca en intereses propios del espacio. Esta situación hace que los actores, tanto políticos como sociales, no encuentren incentivos en la participación.

En los casos de Libertad y Castillos la situación es diferente. Son municipios que ponen en práctica mecanismos de innovación por medio de la ejecución de programas nacionales, en donde la incidencia efectiva de los ciudadanos es mayor que en el caso anterior pero que no alcanza una incidencia directa. Estos programas presentan incentivos para las autoridades, básicamente por dos razones: por un lado la selección de los representantes puede ser restrictiva de acuerdo a la voluntad política de las autoridades locales, esto puede ser un incentivo para que se presente un sesgo participativo (Navarro, 2000) y generar participación de acuerdo a los intereses de las autoridades. Por otro lado, si bien existe cierta dependencia hacia el gobierno central, la implementación de los programas les permite a las autoridades contar con nuevos recursos, sobre todo financieros para planificar nuevos servicios en la comunidad.

En cambio, en los casos de Nueva Helvecia y Chuy los espacios de innovación democrática garantizaron una alta incidencia de los ciudadanos, motivados por sus intereses particulares. Los actores estratégicos decidieron crear instituciones participativas que permitieron a las

organizaciones sociales y a los ciudadanos involucrarse directamente en la toma de decisiones a nivel local.

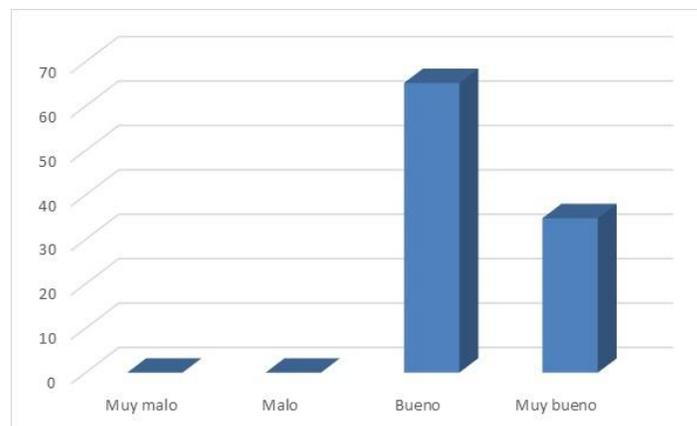
3.2. RECURSOS Y AUTONOMÍA DE GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS

Ya se mencionó que el argumento de la investigación gira en torno a dos factores explicativos: la incidencia de la sociedad civil y la competencia política. Sin embargo, la literatura ha puesto en discusión la importancia de los recursos como condición necesaria para la puesta en marcha de instituciones participativas. En estas páginas se analizan el funcionamiento de los municipios (resaltando la falta de autonomía en la gestión y los escasos recursos con los que se cuentan); y se verá cómo los recursos externos destinados desde programas del gobierno central fueron importantes (pero solamente en aquellos casos en donde la participación ciudadana no ha tenido una incidencia directa en las decisiones públicas del gobierno local).

3.2.a. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Al término del primer período de gestión, la mayoría de los alcaldes percibe que el funcionamiento del municipio ha sido bueno (65,2 %), mientras que un 34,8 % considera que ha sido muy bueno. Vale resaltar que en ningún caso los alcaldes consideraron que el funcionamiento ha sido malo o muy malo.

Gráfico N° 3: Evaluación del funcionamiento de los Municipios

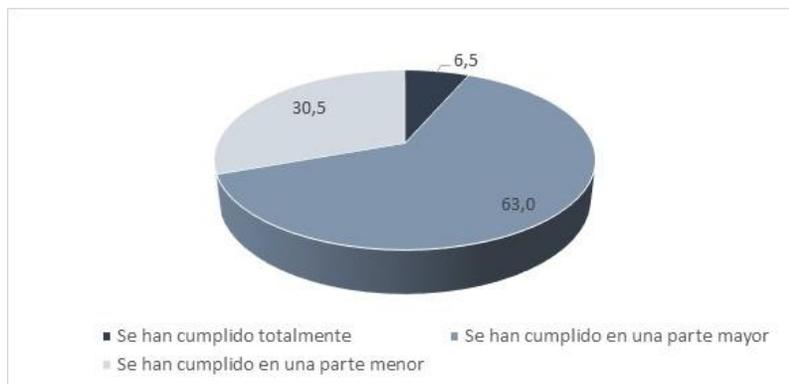


Fuente: elaboración propia en base a encuesta

Estos resultados pueden resultar llamativos, ya que se esperaría que en una nueva institucionalidad los problemas en el funcionamiento estarían presentes de manera marcada; sin embargo, en términos generales, la evaluación es muy buena.

Quizás esta evaluación esté asociada a una percepción positiva de los alcaldes sobre la puesta en marcha de los municipios, y eso se vea reflejado en la percepción de buen funcionamiento. De todas formas, esta situación cambia cuando se les consulta sobre el cumplimiento de las expectativas, es decir si cumplieron o no con las metas que había proyectado al asumir el cargo.

Gráfico N° 4: Evaluación del cumplimiento de las expectativas de los Municipios



Fuente: elaboración propia en base a encuesta

En este caso la realidad es distinta, ya que solamente un 6,5 % considera que ha cumplido totalmente con sus expectativas; un 63 % en una mayor parte y un 30,5 % en una menor parte. Sin embargo, no hay ningún alcalde que manifieste que las expectativas no se han cumplido en absoluto. Esta situación deja de manifiesto la existencia de una brecha en la implementación de las políticas públicas a nivel local, ya que los objetivos que se plantearon los nuevos gobiernos no se cumplieron totalmente.

En relación a cuáles eran las expectativas en esta primera experiencia, el siguiente cuadro muestra que son diversas, pero tomando en cuenta el objetivo de esta investigación, se debe resaltar que solamente un 15,6 % de los alcaldes manifestaron que sus expectativas estaban centradas en promover la participación ciudadana e involucrar a los ciudadanos con el nuevo gobierno. Así, algunas de las afirmaciones de los alcaldes que tenían este objetivo como prioritario mencionaron qué se esperaba con ellos:

(...) lograr el objetivo de proyectos participativos (...) ser un municipio de la gente, que ellos se apropien del espacio (...) hacer cosas para mejorar la comunidad involucrando a los ciudadanos (...) generar una participación de la ciudadanía activa (Encuesta a diversos Alcaldes).

Cuadro N° 7: Expectativas de los alcaldes

<i>Porcentaje de mención de expectativas de los alcaldes</i>		
		Porcentaje válido
1	Mejora en bienes y servicios / Forma de gestión local	37.8
2	Autonomía de gestión (recursos y potestades)	24.4
3	Mención de la participación o involucramiento de los ciudadanos con el nuevo gobierno	15.6
4	Otra	13.3
5	Cumplir con el programa/promesas de campaña	8.9
Total		100.0
Fuente: elaboración propia en base a encuesta		

Por otro lado, la mejora de bienes y servicios y la organización de la forma de gobierno local han sido mencionadas como las prioridades más importantes para los alcaldes (37,8 %). Estas autoridades locales resaltaron que se presentaban ciertos problemas urgentes en las localidades que se debían atender:

Mejorar los servicios, eso era central para todos los municipios. Y lo otro que nos preocupaba a todos también, era el tema de la administración del Municipio, lograr dividir las tareas claramente y ser lo más eficiente posible (Entrevista a alcalde).

Sobre los servicios, las prioridades eran dispares según las características territoriales de cada municipio. En algunas localidades con ciertas características rurales, su punto de atención pasaba por temas como caminaría rural; en otros casos, en donde los niveles socio-económicos eran bajos, la prioridad estaba en demandas referidas en lo social asociado a viviendas o atención a las inundaciones en asentamientos irregulares. En otros casos, sobre todo en aquellos municipios con mayor nivel de desarrollo, la visión sobre el territorio y las prioridades en materia de servicios eran entendidas en términos de procesos de desarrollo local y ordenamiento territorial.

El segundo gran tema que generaba expectativas a los alcaldes refería a la capacidad de tener autonomía en la gestión (24,4 %). Evidentemente la elección de autoridades locales llevaba consigo muchos intereses sobre lo que los nuevos gobiernos pudieran hacer; pero, como se mencionó, la ley parece ser demasiado difusa sobre lo completo que pudiera ser el

proceso descentralizador. De hecho, uno de los asuntos sobre los que existía más incertidumbre era sobre la autonomía de la gestión de los municipios.

Todos los alcaldes que mencionaron a la autonomía como una expectativa, afirmaron que nunca existió y que el proceso descentralizador fue incompleto. Desde la visión de estos actores se mostró una fuerte preocupación por la incapacidad de los municipios de trabajar sin la regulación de los gobiernos departamentales:

La expectativa era de que iba a existir descentralización. En definitiva si se crean los municipios y si hay una elección, entendíamos que iba a haber más autonomía, y la realidad es que dependemos de otros totalmente (Entrevista a alcalde).

El enfoque “político-institucional o electoral” (Montero y Samuels, 2004) o “politológico” (Montecinos, 2004) sobre la descentralización afirma que estos procesos se basan en los incentivos que tienen los políticos en todos los niveles de gobierno para profundizar o no en la autonomía. Estos incentivos están fundados en los beneficios que se pueden obtener si se descentraliza el poder.

Esta explicación asume la importancia de la bolsa de votos y de la estrategia electoral que adoptan los actores de acuerdo a sus preferencias. Se entiende que “decentralization represents a desirable strategy for parties whose support at subnational levels appears more secure than their prospects in national elections” (O’Neill, 2003:1). Si las elites centrales perciben que los cuadros políticos sub nacionales tienen posibilidades de lograr una victoria electoral que se traduzca en un beneficio directo para sus intereses, entonces buscarán dotar de mayor capacidad de poder a esos grupos políticos locales, otorgándoles mayores recursos económicos y decisionales. Si por el contrario las perspectivas de victoria son limitadas, el resultado tendería a invertirse (Navarro, 2000, O’Neill, 2003-04).

Siguiendo este argumento, era de esperarse que los gobiernos departamentales dotaran de mayor autonomía y capacidad de gestión a los municipios de su propio partido político, relegando de recursos económicos y decisionales a los gobiernos locales que tuvieron en el gobierno a un partido opositor por el riesgo de que pudieran consolidar su poder en el territorio. No obstante, si se analizan los casos que han manifestado como un problema la poca autonomía en la gestión, un 72,7 % responden a municipios del mismo partido político que el GD, mientras que solamente en el 27,3 % existe cohabitación política; por lo tanto, estos casos no se corresponden con la teoría electoral de la descentralización.

Queda claro que la descentralización implica transferencia de funciones de un nivel de gobierno a otro menor (Arocena, 2008). Si eso no existe es difícil pensar en un proceso completo y a su vez hace pensar que la capacidad de los municipios para gestionar políticas públicas a nivel local será muy limitada. Sin embargo no todos los alcaldes lo marcaron como un problema, por lo tanto esto parece confirmar algunas de las preocupaciones que existían antes de poner en marcha el proceso: no todos los municipios tienen la misma capacidad de gestionar política a nivel local. Por esto, es necesario preguntarse: ¿Qué capacidades estatales tienen los municipios para gestionar políticas públicas a nivel local? ¿Cómo juegan en la apertura de los mecanismos de innovación democrática?

3.2.b. LAS CAPACIDADES ESTATALES DE GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS

La importancia que asumen las capacidades estatales a la hora de hablar de políticas públicas nadie lo pone en duda, en especial han sido fundamentales a la hora de explicar los resultados de la gestión en los gobiernos sub nacionales. Por esto, es uno de los conceptos más trabajados desde las diferentes perspectivas de la gestión pública.

Cuando se analizan las capacidades estatales se suele diferenciar entre administrativas y políticas (Repetto, 2004; Rosas Huerta, 2008).³⁸ Esta división tiene un componente analítico que es de utilidad a la hora de poder identificar las capacidades estatales de los gobiernos. La capacidad administrativa refiere a las estructuras técnico-burocráticas, limitando el análisis al aparato organizacional. El análisis de los factores administrativos se centra fundamentalmente en cuestiones organizativas internas y procedimientos de esta organización; y además a los recursos internos, sobre todo los humanos³⁹ y financieros.

³⁸ Por supuesto que esta no es la única división de capacidades, pero la amplitud en estos dos grandes componentes permite abarcar a otras categorizaciones. Así, por ejemplo, se pueden encontrar otras como la de Cabrero (2002; 2004; 2006) que identifica cinco tipos de capacidades institucionales para referirse a los gobiernos sub nacionales mexicanos, especialmente capacidades vinculadas a la descentralización fiscal. Otro tipo de estructura para analizar las capacidades institucionales la plantean Oszlak y Orellana, basándose en el enfoque SADCÍ desarrollado por Tobelem en 1992, este modelo busca: “la identificación de los Déficit de Capacidad Institucional; su clasificación en diferentes tipos de déficit atendiendo a sus posibles causas; y la formulación de un Componente de Desarrollo Institucional como una respuesta de fortalecimiento e intervención organizacional para la superación de esos déficit.” (Oszlak y Orellana, 2001:3). Por último, la utilizada por Grindle (1997) encuentra tres medios por los cuales se puede lograr mejorar la capacidad: en primer lugar el desarrollo de los recursos humanos, la capacidad organizacional la capacidad de construcción y reforma de las reglas formales e informales.

³⁹ Cuando se analizan las capacidades administrativas se hace referencia a los recursos humanos y se busca resaltar la importancia del papel que juegan la formación, experiencia, adecuación para el cargo de los mismos y la capacidad que tiene las organizaciones para lograr reclutar recursos calificados, es decir contar

Sobre esta última dimensión, la literatura es vasta en relación a los beneficios de la gestión de los recursos financieros a nivel local, destacando que la cercanía de la ciudadanía mejora el control del gasto y la capacidad de pago de impuestos, ya que “la descentralización de las facultades en materia de gastos e ingresos puede mejorar la eficacia en la asignación de los recursos y la multiplicidad de preferencias individuales y la equidad, mediante la vinculación más estrecha de los beneficios de los servicios y sus costos” (Aghón y Krause-Junk, 1993:21).

Sin embargo, el análisis de las capacidades estatales no puede limitarse al interior de una organización. Existe un entorno que condiciona su acción, en el sentido de que “las organizaciones para sobrevivir necesitan intercambiar recursos con su entorno. Necesitan tomar del mundo exterior la materia prima necesaria para funcionar y ofrecer sus productos” (Vergara, 2010:32). Por tanto, la dimensión política de las capacidades estatales indaga sobre la lógica de constitución y acción de los diferentes grupos que conforman la política. En esta dimensión se vuelven fundamentales las relaciones intergubernamentales (RIG). Se puede definir a las RIG como “el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (Jordana, 2001:11).

La gestión de las RIG pone en un primer plano la importancia de desarrollar estrategias de negociación entre los diversos organismos gubernamentales involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdo esenciales a los que se puede arribar (Isuani, 2005). Este aspecto es clave, ya que la experiencia demuestra que en muchas oportunidades, diferentes organismos estatales se encuentran enfrentados o realizan las mismas tareas sin tener conocimiento de la situación. En otros casos, la labor de un organismo puede estar impidiendo o dificultando la actuación de otro, lo cual duplica los gastos y esfuerzos. También, la falta de coordinación lleva a que el gobierno superior, que por lo general cuenta con los recursos financieros, restrinja la acción de los gobiernos de menor nivel.

En este sentido, es necesario recordar una serie de factores que pueden facilitar o dificultar la coordinación intergubernamental. En primer lugar, en el sistema institucional que

con el personal indicado para las funciones que se deben cumplir; y por otro lado establecer patrones claros y adecuados en cuestión de promoción, capacitación, salarios, etc.

conforma el Estado, mientras algunos diseños prevén mecanismos que facilitan la coordinación, las responsabilidades conjuntas y la descentralización, otros modelos intentan reducir al mínimo la coordinación estableciendo claramente las responsabilidades de cada organismo. En segundo lugar, el contexto político en el que se desarrollan las políticas: las características del partido de gobierno, la agenda política, la competencia electoral, la opinión pública y las estrategias e intereses de los actores privados, son todos elementos que pueden incidir sobre el tipo de relaciones intergubernamentales que se lleven a cabo y sobre el proceso descentralizador (Garnier, 2000).

Se pueden presentar dos dimensiones básicas para entender cómo se desarrollan las RIG: verticales y horizontales (Jordana, 2001). Estas dimensiones son de utilidad para poder clasificar las diferentes formas de interacción entre los gobiernos. Es común identificar a las RIG como mecanismos establecidos jerárquicamente. No obstante, las interacciones se pueden presentar de manera horizontal y se caracterizan por ser instancias que se dan entre gobiernos del mismo nivel.

Por otro lado, las RIG verticales se presentan entre gobiernos de diferentes niveles, y se establecen entre el gobierno central, los gobiernos intermedios y los gobiernos locales. Pueden ser instancias que incluyan a los tres niveles o solamente a dos de ellos. Es importante tener en cuenta que cuando se habla de RIG verticales pueden existir diferentes tipos de autoridades que determinan estas relaciones verticales. Siguiendo a Wright (1998) se pueden identificar tres modelos de autoridad vertical en estas interacciones: autoridad coordinada, autoridad inclusiva y autoridad superpuesta.

En el primero de los modelos existe una relación autónoma entre el central y el segundo nivel; pero no de los gobiernos locales, ya que este último depende de alguno de los otros dos, fundamentalmente de los gobiernos intermedios.

En segundo lugar, el modelo de autoridad inclusiva se caracteriza por presentar una fuerte relación con las relaciones jerárquicas. En este sentido, generalmente los gobiernos de menor nivel dependen de los gobiernos de niveles superiores de manera muy acentuada.

Por último, el tercer modelo, denominado de autoridad superpuesta, se basa en relaciones de constante negociación y sobre todo interdependencia entre los diferentes niveles. Generalmente este tipo de relaciones se presentan sobre algunos temas en donde las

condiciones jurídicas y administrativas le permiten a los gobiernos sub nacionales ejercer cierta presión sobre los intereses centrales.

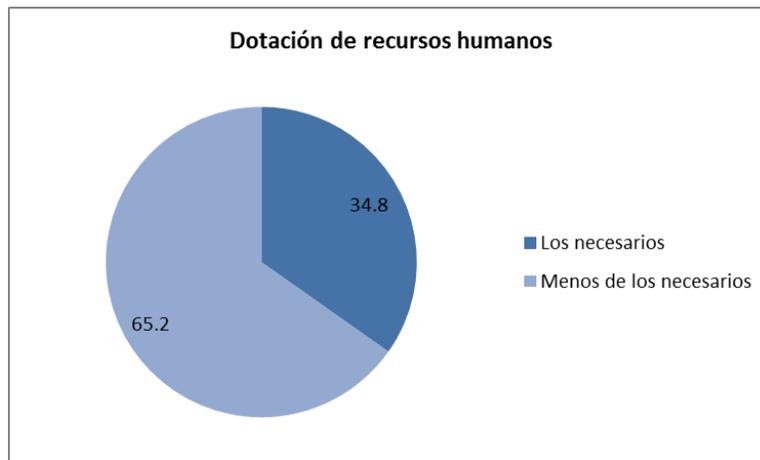
3.2.c. CAPACIDADES ESTATALES DE LOS MUNICIPIOS: UNA VISIÓN DEL CONJUNTO

Más allá de los estudios de casos, es importante conocer las capacidades estatales de los municipios desde una perspectiva general. En este sentido, en primer lugar se indaga sobre las capacidades administrativas en tres áreas que se consideran fundamentales: los recursos humanos, los recursos financieros y la infraestructura con la que cuentan los gobiernos locales. En segundo lugar se analizan las capacidades políticas, centradas fundamentalmente en las relaciones intergubernamentales que se establecen con los otros actores de gobierno.

Cuando se hace referencia a las capacidades administrativas, uno de los principales problemas que presentan los gobiernos sub nacionales latinoamericanos en general, y específicamente el caso uruguayo, es la falta de recursos humanos adecuados (en cantidad y calidad) para la gestión de las políticas y servicios públicos que deben desarrollar. En el caso de los municipios uruguayos esta dimensión era una incertidumbre ya que no se tenía claro con qué recursos humanos se dotaría al nuevo nivel de gobierno. En todos los casos, la lógica que primó fue la de transferir a los municipios los funcionarios dependientes de los gobiernos departamentales, y que a partir de la instauración del tercer nivel de gobierno, dichos funcionarios respondieran a las autoridades municipales. Esto implicó un reto importante en términos de organización, sobre todo para lograr modificar la lógica de acción.

En este sentido, los alcaldes perciben una falta de recursos humanos para la gestión; de hecho un 65,2 % manifiesta que los recursos humanos no son los suficientes; mientras que un 34,8 % cuentan con los recursos humanos necesarios.

Gráfico N° 5: Recursos humanos de los municipios



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a alcalde

Por otro lado, no se debe solamente tomar en cuenta la cantidad, sino también la calidad de los recursos humanos. Se puede identificar que en la mayoría de los casos se percibe una fuerte ausencia de recursos calificados ya que el 43,5 % manifiesta que los funcionarios no están capacitados para el cargo.

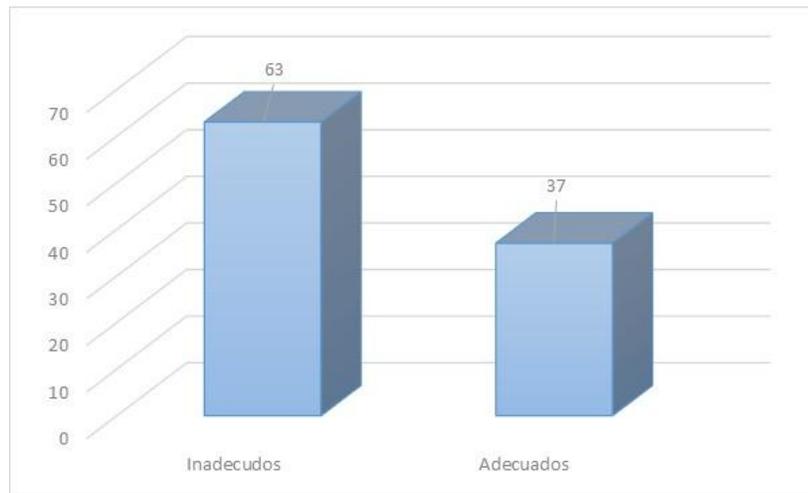
Ya se mencionó anteriormente que los municipios dependen de manera absoluta de los recursos financieros que le brinden los otros niveles de gobierno, en especial los GD; y de los recursos que puedan brindar organismos internacionales. En este sentido, han sido disímiles los mecanismos de asignación de recursos:

En algunos casos los municipios tienen capacidad de recaudar y gastar los ingresos como ellos consideren, en otros los intendentes solamente les transfieren una parte menor de los ingresos y el gasto está designado, lo que les deja muy poca capacidad de acción. Cada gobierno departamental elaboró su propio mecanismo de transferencia de recursos financieros, lo que dejó en desventaja a algunos más que a otros. Sin embargo lo normal fue que se defina el presupuesto quinquenal según las prioridades de los municipios en un proceso de negociación entre gobierno municipal y gobierno departamental, en donde obviamente el municipio tenía las de perder por falta de experiencia, por falta de poder político, y sobre todo por falta de poder legal (Entrevista a autoridad del Gobierno Central).

Como se muestra en el siguiente gráfico, los recursos financieros que manejan los municipios son considerados por la mayoría de los alcaldes como inadecuados (63 %), lo que da cuenta de los problemas de los gobiernos locales en esta materia. De hecho, la

asignación de los recursos ha sido marcada como uno de los principales problemas a la hora de la gestión de los nuevos gobiernos.

Gráfico N° 6: Recursos financieros de los municipios



Fuente: elaboración propia

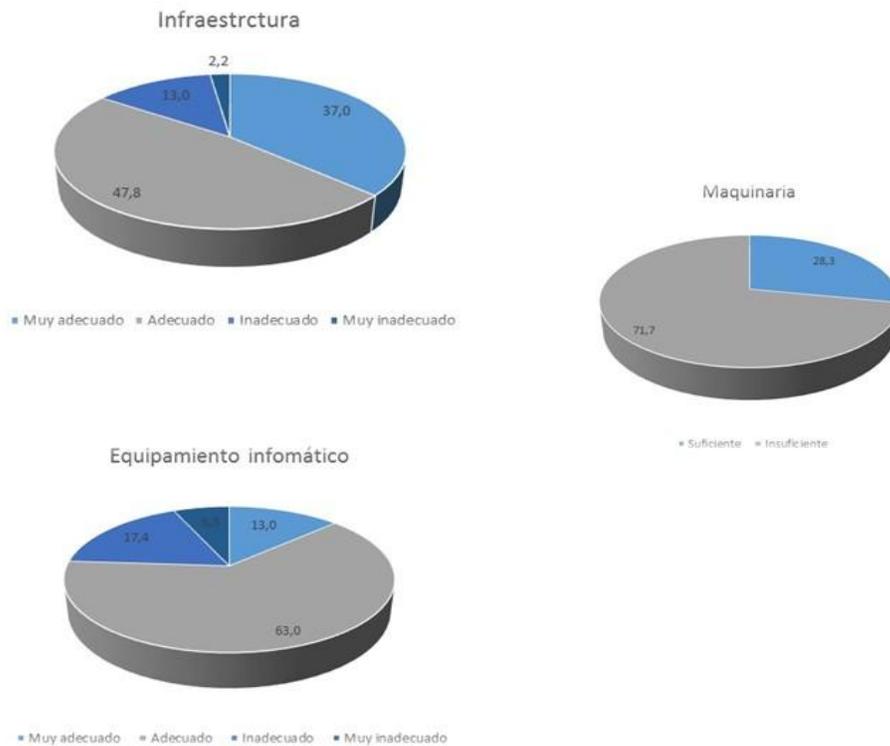
Siguiendo los postulados del enfoque politológico de la descentralización (Montecinos, 2004) era de esperar que los municipios que presentaran cohabitación política tuvieran una percepción negativa en relación a los recursos financieros que manejan, mientras que este problema no deberían manifestarse entre los municipios que fueran del mismo color político que los GD. De hecho, el 60 % de los municipios sin cohabitación considera insuficientes los recursos y el 69 % de los que presentan cohabitación los considera insuficientes. Por tanto, si bien la diferencia no es significativa, son más los casos con cohabitación y que presentan problemas en relación a los recursos financieros.

El último punto sobre las capacidades administrativas hace alusión a la infraestructura de los municipios. En este sentido, los siguientes gráficos muestran la percepción de los alcaldes en relación al local donde funciona el municipio, al equipamiento informático y a la maquinaria para realizar las tareas. En primer lugar se debe destacar que, en términos generales, los alcaldes no perciben problemas con la infraestructura en donde funcionan los municipios, ya que ante la pregunta de cómo calificaría la infraestructura del municipio,

pensando en el local donde funciona, la mayoría cree que la infraestructura es muy adecuada (37 %) o adecuada (47,8 %).

Esta situación cambia cuando se indaga sobre el equipamiento informático. Como señala Cabrero (2005), este es un indicador de lo modernizada que puede estar la gestión en los gobiernos sub nacionales que muchas veces carecen de la infraestructura necesaria como para instrumentar algunas herramientas que permitan optimizar los resultados. Por ejemplo, la falta de equipamiento informático dificulta la puesta en marcha de innovaciones para la descentralización del cobro de tributos o la incorporación de sistemas contables financieros. En este sentido, un 20 % de los municipios cuenta con equipamiento informático inadecuado o muy inadecuado para la gestión.

Gráfico N° 7: Infraestructura de los municipios



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a alcaldes.

Otro de los grandes problemas se manifiesta cuando se indaga sobre la maquinaria con la que cuentan los municipios (camiones, retroexcavadoras, equipamiento para mantenimiento de espacios verdes, etc.). Evidentemente, siendo una de las preocupaciones fundamentales de los municipios la atención sobre servicios como limpieza, saneamiento o mejoramiento vial, la falta de maquinaria para realizar estas acciones se constituye en una traba importante para la gestión los gobiernos locales.

Para el objetivo de la investigación es importante retomar un punto presentado por la literatura como un factor a tener en cuenta cuando se habla de la puesta en marcha de los mecanismos de innovación democrática: las capacidades administrativas de los gobiernos. Recordemos que Cunill (1997) resaltaba que poner en práctica mecanismos de participación ciudadana tiene costos de recursos financieros y humanos, ya que contar con este tipo de recursos debe ser considerado un facilitador para la participación (Font, Alarcón y Sesma, 2011).

Si se analizan los datos agregados, este argumento no parece replicarse en el caso municipal uruguayo. Los cuadros que siguen muestran que no existe una diferencia sustancial entre los municipios que marcaron como un problema la falta de recursos humanos y financieros y los que pusieron en marcha mecanismos de innovación democrática.

Del total de los gobiernos locales que no implementaron mecanismos, un 63 % resaltaron que cuentan con recursos humanos insuficientes, mientras que un 38 % cuentan con los recursos necesarios. Por otro lado, si se compara, no existe prácticamente diferencia en relación a los municipios que sí implementaron mecanismos, ya que un 65 % de estos últimos han manifestado contar recursos humanos insuficientes y un 35 % cuenta con los recursos necesarios.

Cuadro N° 8: Relación recursos humanos y mecanismos de participación

Relación entre dotación de recursos y mecanismos de innovación democrática			
		Mecanismos de innovación	
		<i>Sin mecanismos propios</i>	<i>Con mecanismos propios</i>
Dotación de recursos humanos	<i>Los necesarios</i>	38	35
	<i>Menos de los necesarios</i>	63	65
	TOTAL	100	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a Alcaldes

Esta situación se repite cuando se analizan los recursos financieros con los que cuentan los municipios, ya que no existen diferencias entre la percepción de los alcaldes sobre la suficiencia de los recursos financieros y la puesta en marcha de mecanismos de innovación.

Cuadro N° 9: Relación recursos financieros y mecanismos de participación

Relación entre recursos financieros y mecanismos de innovación democrática			
		Mecanismos de innovación	
		<i>Sin mecanismos propios</i>	<i>Con mecanismos propios</i>
Recursos financieros	<i>Suficiente</i>	40	35
	<i>Insuficiente</i>	60	65
Fuente: elaboración propia en base a encuesta a Alcaldes			

En síntesis, si bien la percepción sobre la falta de recursos es muy alta, no se registran cambios sustanciales entre los que crearon mecanismos de innovación y los que no. Cuando se analicen los cinco casos seleccionados se verá que esta situación no se modifica, y que los problemas de recursos administrativos y de infraestructura están presentes en todos ellos.

La segunda dimensión de las capacidades estatales está orientada a la política, especialmente relevante para el objeto de estudio de esta investigación. La dependencia que tienen las autoridades municipales hacia el gobierno departamental y central en el caso uruguayo, hace que la capacidad que los municipios tengan para negociar y coordinar con este actor preponderante a la hora de definir las áreas de acción, implique entender el entramado institucional de las RIG.

Analizando las RIG horizontales (es decir, los contactos entre los gobiernos locales) sin dudas que el Plenario de Municipios es la instancia más relevante de interacción entre las autoridades municipales, ya que permite compartir experiencias, desafíos y debates entre alcaldes y concejales de los 89 municipios. Este espacio de coordinación surge como una necesidad de los actores locales, y cuenta con el respaldo del Congreso de Intendentes,⁴⁰ que dio el apoyo para instalar formalmente el Plenario con una resolución del 20 de junio de 2013. A su vez, el Plenario también tiene el respaldo de organismos internacionales,

⁴⁰ Este organismo fue creado por el artículo 262 de la Constitución de la República en el año 1943. En cuanto a los objetivos institucionales de este órgano, se puede destacar “la coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales, y la celebración de convenios con el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.”

específicamente el PNUD que sustenta económica y logísticamente su funcionamiento. Dentro del marco de dicho espacio intermunicipal, se estableció una Mesa Permanente que está integrada por alcaldes de todos los partidos: cuatro del FA, cuatro del PN y uno del PC. Esta mesa tiene como objetivo ser el interlocutor entre los municipios y otros niveles de gobierno, fundamentalmente con el Congreso de Intendentes.

Hasta el momento son pocos los logros del Plenario ya que su instalación es reciente y las posibilidades de funcionamiento son escasas. Si bien es un espacio formal que cuenta con el apoyo de los diversos actores del sistema político, es necesario marcar un matiz. El rol que puede cumplir este organismo sigue siendo de negociación, es decir, que en la realidad no tiene ninguna potestad jurídica de establecer acuerdos obligatorios para los municipios, ni tampoco representa formalmente a todos los gobiernos locales para actuar sobre los otros niveles de gobierno.

Por otro lado, el hecho de que no exista un marco normativo para trabajar en conjunto, para los municipios representa un problema serio. Este tipo de colaboración en algunas áreas podría tener efectos positivos, sobre todo a la hora de optimizar recursos y compartir experiencias de gestión y también de experiencias de participación ciudadana. Tampoco se prevé que en el corto plazo puedan desarrollarse este tipo de espacios.

Cuando se analizan las RIG verticales el foco debe ser puesto en dos niveles, la relación con el GD por un lado y la relación con el gobierno central por otro. En relación al primero, ya se ha mencionado la importancia que tiene el GD para los municipios por el alto grado de dependencia, por eso resalta la necesidad de conocer la relación que se establece entre ambos. De los tres modelos de autoridad vertical planteados por Jordana (2001), el de interacción entre los municipios y el GD se enmarca dentro de una autoridad inclusiva, caracterizada por presentar una fuerte relación con las relaciones jerárquicas. De todas formas, como se aprecia en el siguiente cuadro, la relación entre ambos niveles de gobierno ha sido relativamente buena, ya que un 67,4 % de los alcaldes consideran que ha sido muy armoniosa o armoniosa. Por otro lado, el 32,6 % ha tenido una relación de conflicto con las autoridades departamentales.

Cuadro N° 10: Relación alcaldes y gobiernos departamental

<i>Relación entre Alcaldes y autoridades Departamentales</i>	
Tipo de relación	Porcentaje
<i>Muy armoniosa</i>	37.0
<i>Armonioso</i>	30.4
<i>Conflictivo</i>	26.1
<i>Muy conflictivo</i>	6.5
Total	100.0

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a alcaldes.

El otro actor fundamental cuando se habla de RIG verticales es el gobierno central. En este sentido, a diferencia del análisis anterior donde se resalta un importante número de alcaldes que ha tenido una mala relación con los GD, solamente un 6,5 % manifiesta tener una relación de conflicto con el gobierno central. Sin embargo, se destaca que un 30,4 % de los alcaldes mencionaron que no tienen relación alguna con el gobierno central. Esto evidentemente pone de manifiesto la fuerte centralización del poder y la falta de interacción entre los diferentes niveles de gobierno.

Cuadro N° 11: Relación alcaldes y gobierno central

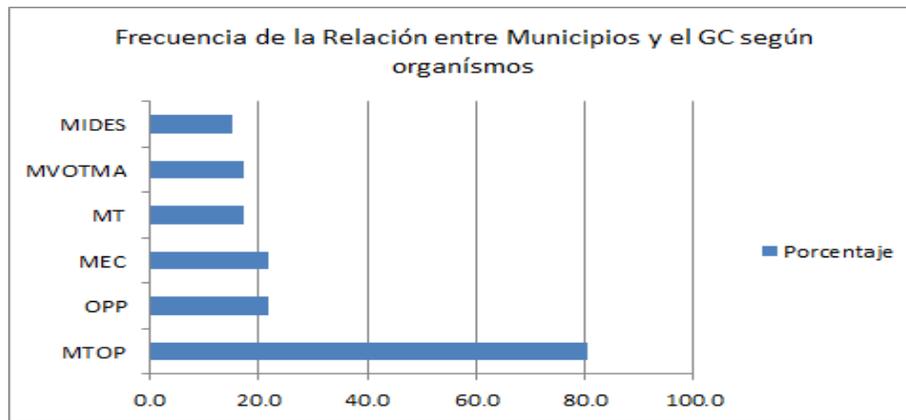
Tipo de relación	Porcentaje
Muy armoniosa	21.7
Armonioso	41.3
Conflictivo	6.5
Muy conflictivo	.0
No existe relación	30.4
Total	100.0

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a alcaldes.

Esta realidad muestra que en los primeros cinco años de municipios, el gobierno central no tomó como un tema prioritario de la agenda el fortalecimiento del tercer nivel de gobierno, sino que más bien como una cuestión residual que incluso contradice la fuerte presencia que ha tenido el gobierno central en el territorio en los últimos años (Midaglia, Castillo y Freigedo, 2011).

Ahora bien, más allá de esta situación, los municipios se han vinculado con diversos organismos del gobierno central. Se puede destacar, como lo muestra el siguiente gráfico, que el MTOP es el que mayor vínculo ha generado con los municipios ya que un 80 % de los mismos ha tenido algún tipo de relación con el organismo. En la lista también se destacan la OPP, el MEC, el MTSS, el MVOTMA y el MIDES. También existieron contactos con otros ministerios, en su mayoría por temas puntuales, como el MRREE, el MTSS, el MEF, y el MDF. A su vez, también se han vinculado en menor medida con servicios descentralizados o empresas estatales como ANTEL, OSE, ASSE, UTE y ANCAP.

Gráfico N° 8: Organismos del GC con los que se relaciona el municipio



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a alcaldes.

De todas formas, parece claro que las relaciones intergubernamentales entre el nivel central y el nivel local son débiles, y las comunicaciones entre ambos niveles de gobierno pasan por iniciativas particulares de algunos organismos que se han propuesto intervenir en la profundización de la descentralización. Sin embargo, solamente el MTOP, la OPP y el MSP han creado programas específicos para fortalecer los municipios.⁴¹

⁴¹ El programa Realizar del MTOP, el programa +Local de Uruguay Integra de la OPP, y el programa de Municipios Saludable del MSP.

3.2.d. LAS CAPACIDADES ESTATALES DE LOS MUNICIPIOS: LOS CASOS DE NUEVA HELVECIA, PASO DE LOS TOROS, CASTILLOS, CHUY Y LIBERTAD

Las capacidades estatales del conjunto de la muestra de municipios advierten dos puntos: por un lado la demanda de recursos y autonomía por parte de las autoridades que se percibe como un serio problema para la gestión; y por otro que no existe una relación clara entre recursos y mecanismos de innovación democrática si se lo observa de manera agregada. En esta sección se mostrará cómo la situación no se modifica cuando se analizan los cinco casos específicos.

En primer lugar, sobre las capacidades administrativas se pueden resaltar que a nivel de recursos humanos los casos muestran diferencias importantes en el número de recursos con los que cuentan.

Cuadro N°12: Número de funcionarios en los municipios

Municipio	Número de funcionarios
Chuy	145
P de los Toros	243
Libertad	42
Castillos	120
Nueva Helvecia	25

Fuente: elaboración propia

Es necesario aclarar que las diferencias en el número de funcionarios no se corresponden con la población de los municipios. Como estrategia metodológica y con el objetivo de que la variable demográfica no incidiera en la explicación de los casos, se optó por trabajar sobre casos que presentaran características demográficas similares.

Por otro lado, si bien existe una diferencia entre el número de recursos humanos, las entrevistas realizadas a las autoridades muestran que en todos los casos se demandan mayores recursos humanos para la gestión, incluso en aquellos casos que tienen un número significativamente más alto de funcionarios. Por ejemplo, en el caso de Paso de los Toros, el alcalde de ese municipio manifestó:

La intendencia no nos da personal para renovar, nos lo da a cuenta gotas, precisaríamos más gente afuera, en la calle, en las obras; administrativamente estamos completos (Entrevista a Alcalde de Paso de los Toros).

En el otro extremo, en el municipio de Nueva Helvecia, el que menos recursos humanos tiene, un concejal también se refirió a la falta de los mismos:

...nos estarían haciendo falta a nivel de oficina, de lo que es administrativo. Eso nos lleva a que nos atrasemos con algunas cosas como atender a los ciudadanos que vienen al municipio. Los funcionarios trabajan muy bien, pero tienen muchas tareas (Entrevista a Concejal del PN).

Aunque aquí se muestran los externos –los municipios con más y menos recursos humanos– en las entrevistas realizadas se expusieron como una carencia la falta de recursos humanos para diversos temas. Si bien la falta de personal es un problema de todos los municipios, cuando se analiza la relación entre el número de recursos humanos y la apertura de mecanismos de participación ciudadana, no se puede encontrar una relación. De hecho, el municipio que más recursos humanos tiene (Paso de los Toros) es el que no ha creado instrumentos participativos que impliquen un alto grado de decisión de los ciudadanos. Pasa lo contrario en el caso de Nueva Helvecia: es el municipio con el menor número de funcionarios, pero el que tiene el grado mayor de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones.

Aunque el número de recursos humanos parece ser un factor que no está influyendo en estos casos, hay que poner el foco de atención también en el tipo de recursos con los que se cuenta, es decir en su capacidad. En este sentido, el hecho de que el tercer nivel de gobierno sea un nuevo proceso institucional ha dejado poco margen para que las nuevas instituciones cuenten con recursos técnicos capacitados dedicados exclusivamente para fomentar la participación, y en ninguno de los casos analizados se identifican este tipo de recursos. Sin embargo, estos últimos sí han jugado un papel importante en el caso de los programas participativos implementados en coordinación con el gobierno central. El acceso a estos programas les permitió además contar con recursos técnicos externos que suplieron las carencias de implementación en los municipios.

En relación a los recursos financieros no existió una forma homogénea para definir el monto ni la forma de administración del dinero transferido desde el GD a los gobiernos locales. No obstante, la metodología más recurrente fue la de la negociación entre las autoridades departamentales y municipales previo a definir el presupuesto quinquenal. Por

ejemplo, en el Departamento de Rocha (que incluye los municipios del Chuy y Castillos), el Secretario General de la Intendencia hizo referencia a este proceso:

Lo que se hizo fue que en función de los antecedentes presupuestales, sobre todo con el primer gobierno del FA, y viendo las aspiraciones y ejecuciones, se trasladaron al municipio esas experiencias y luego se coordinaron y combinaron con la descentralización de recursos que se hace a través de un régimen de duodécimos (los municipios reciben, salvo los pagos de servicios, manejan sus fondos y lo van administrando de acuerdo al presupuesto que construyeron). Este proceso se dio por medio de reuniones, en donde nosotros les mostramos lo que habíamos priorizado antes en las zonas, y ellos nos propusieron cuáles eran sus prioridades. Te diría que salvo algún caso muy puntual, el acuerdo fue total (Entrevista a autoridad del gobierno Departamental de Rocha).

El caso de Libertad fue similar, el acuerdo se dio en reuniones conjuntas entre los integrantes del municipio y el GD. En este caso, como ha sucedido en otros municipios, la falta de experiencia y de capacidad de los recursos humanos con los que cuentan, fue subsanado por medio de profesionales externos que apoyaron a las autoridades a la hora de elaborar la propuesta al GD. Este proceso fue destacado por las autoridades, que valoran el resultado alcanzado.

En materia de recursos financieros nosotros con el gobierno departamental y el presupuesto trabajamos mucho y logramos un muy buen presupuesto; no en plata sino en obras con su respectivo costo; hemos hecho una buena negociación en donde planteamos lo que buscábamos y hasta ahora no hemos tenido problema en cumplirlo, o por lo menos llevamos un porcentaje muy amplio de cumplimiento a cuatro años de gobierno (Entrevista a alcalde de Libertad).

En Nueva Helvecia el proceso fue similar, aunque –como se mencionó anteriormente– en un primer momento, este municipio buscó fomentar el involucramiento de los ciudadanos por medio de encuentros que se orientaron a relevar las prioridades de cada localidad para luego, en base a ellas, discutir el presupuesto con las autoridades del GD:

Primero nos reunimos en diversas instancias con los ciudadanos, después, en base a eso, presentamos un proyecto y después la intendencia nos marcó las posibilidades. En algunas áreas logramos tener más del 100 % de lo que nosotros planificamos (Entrevista a alcaldesa de Nueva Helvecia).

El caso que hace la diferencia es Paso de los Toros, de hecho, es el único municipio analizado que tiene autonomía directa sobre el manejo de los recursos financieros recaudados provenientes de impuestos y tasas:

Nuestro presupuesto está muy equilibrado; la recaudación que se hace acá de patentes, contribución inmobiliaria es el 50 % de nuestro presupuesto, el otro 50 % nos viene de la intendencia, más lo que nos da el gobierno central que no es mucho (Entrevista a alcalde de Paso de los Toros).

3.2.e. LOS RECURSOS COMO INCENTIVOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS MUNICIPIOS URUGUAYOS

Los recursos (fundamentalmente los financieros) suelen ser uno de los primeros puntos de discusión cuando se está frente a un proceso de descentralización, y el caso aquí analizado no se separa de la regla. La dependencia a los gobiernos locales parece presentarse como un problema para la incentivar la participación; la falta de autonomía se torna el reclamo más importante de las autoridades locales. Goldfrank (2012), en un análisis comparativo de los programas participativos en Caracas, Montevideo y Porto Alegre sostiene que los resultados de dichos programas se pueden comprender en parte por el grado de descentralización que ofrece a los gobiernos municipales por parte del Estado nacional, ya que a mayores niveles de autoridad dados a los alcaldes serán mejores los resultados de las experiencias.

En el caso de los municipios uruguayos, parece que esta situación es el principal problema de gestión de los nuevos gobiernos locales, no solo para implementar programas participativos, sino que también para implementar políticas públicas locales. Sin embargo, en los cinco casos particulares la falta de autonomía en el manejo de los recursos financieros no es visto como el asunto más destacado a resolver para mejorar la gestión; sino que todos -en mayor o menor medida- muestran conformidad con los recursos con los que se cuentan, especialmente remarcando a que se ha logrado cumplir con la mayor parte de lo planificado.

Esto muestra que en la dimensión de los recursos financieros tampoco hay variabilidad significativa, y de hecho el caso que tiene la mayor autonomía (Paso de los Toros) es el municipio que menos mecanismos de innovación democrática ha creado. Por tanto, para

estos casos los recursos transferidos desde el gobierno departamental, que son los principales ingresos (y en algunos casos los únicos) que son utilizados para la gestión de políticas por parte de los municipios, no parecen estar incidiendo en la puesta en marcha de los mecanismos de innovación democrática.

Sin embargo, como señalan Font (2011) y Montecinos (2006), los recursos pueden ser un incentivo cuando son destinados desde otros niveles de gobierno con el objetivo único de promover la participación ciudadana. Y eso se manifiesta en los casos de Libertad y Castillos, en donde ambos municipios incentivaron la participación por medio de estos mecanismos, utilizando los programas destinados a este fin.

Ahora bien, para esto se requiere que exista interacción entre los diferentes niveles de gobierno. En los cinco casos aquí analizados, en mayor o menor medida, ha existido relación entre el gobierno central y las autoridades locales; sin embargo, esto no es una constante en el resto de los municipios. Ya se mencionó que un 30,4% de los gobiernos locales no tienen un intercambio asiduo con las autoridades del gobierno central, lo que pone de manifiesto que una gran cantidad de municipios no han podido acceder a estos recursos que son muy importantes para poner en marcha instituciones participativas.

De todas formas, los recursos externos destinados a implementar programas que promuevan la participación ciudadana es una de las razones para explicar las diferencias con el caso en donde no se ha promovido la participación, es decir permite explicar las diferencias entre los niveles bajos y medios de incidencia ciudadana. Sin embargo no parece ser una condición suficiente para entender el proceso de institucionalización participativa en los municipios analizados cuando se analizan los casos en donde la incidencia de la participación es alta.

Tanto Nueva Helvecia el Chuy no han contado con recursos de los otros niveles de gobierno para fomentar la participación; no obstante, las autoridades encontraron incentivos para la apertura de los mecanismos en donde los recursos no se volvieron el factor excluyente. Por tanto, en el capítulo siguiente se analizan los incentivos que llevaron a los actores estratégicos a crear nuevas instituciones participativas, incluso en aquellos casos en donde los recursos financieros externos no jugaron como un factor relevante.

CAPÍTULO 4

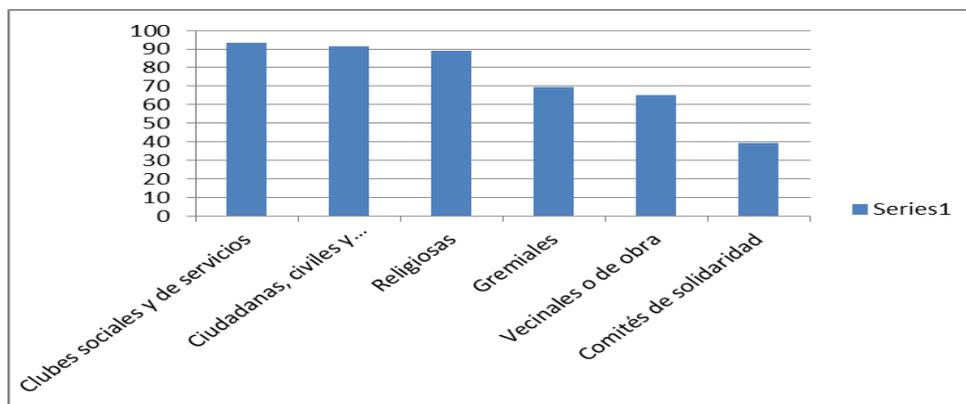
FACTORES QUE EXPLICAN LOS INCENTIVOS: INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL Y COMPETENCIA POLÍTICA

De acuerdo al argumento que guio este trabajo, en los municipios uruguayos dos son las causas que generaron la apertura de mecanismos de innovación democrática que tuvieron un impacto directo sobre las decisiones del gobierno local: por un lado la capacidad de incidencia de la sociedad civil organizada sobre las autoridades, determinada por la fortaleza y el tipo de relacionamiento con los actores; y por otro lado, la competencia política establecida en el sistema político y el papel que juegan los actores opositores. El capítulo está destinado a analizar estas dos variables profundizando en los cinco casos de la investigación. Se demostrará cómo las mismas han condicionado la apertura de las instituciones participativas.

4.1. LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN PASO DE LOS TOROS, CASTILLOS, LIBERTAD, CHUY Y NUEVA HELVECIA.

La sociedad civil organizada en Uruguay ha estado condicionada a la vida de los partidos políticos y a la configuración centralista y paternalista del Estado uruguayo. En el ámbito local esta situación se acentúa aún más determinando la capacidad de acción de las organizaciones apostadas en el territorio. El primer punto de debilidad se observa a partir de la escasa diversificación de organizaciones en el territorio. El siguiente cuadro muestra que el tipo de OSC existentes en prácticamente todas las localidades son los clubes sociales, sobre todo vinculados a lo deportivo.

Gráfico N° 9: Tipo de OSC en el territorio



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a alcaldes.

La mayoría de estos clubes sociales tiene una larga tradición y fueron fundados entre las décadas de 1940 y 1950:

Los clubes sociales y deportivos son los que más convocan por sus actividades. Muchos fueron formados por emigrantes que los usaban como espacio de encuentro, en el interior hay varios llamados “Club Social Español” o que tienen que ver con lugares de España, y otros países europeos. Pero también los clubes criollos tienen fuerza en el interior, y son los que mantienen el espíritu de cada pueblo o ciudad (Entrevista a integrante de OSC).

En casi todos los municipios también se marca la presencia de organizaciones ciudadanas o civiles. En estos casos la mayoría están vinculados a clubes de Rotarios y Leones. Estos clubes cuentan con una presencia territorial muy marcada, y también datan de una larga trayectoria. El primer club de rotarios es de 1918 y de leones de 1951. Estas son organizaciones internacionales de servicios que atienden demandas concretas de cada localidad que por lo general se dedican a atender un asunto en particular, generalmente asociados a temas de las estructuras clásicas de políticas sociales (salud, educación o vivienda). Para formar parte de estas organizaciones, el nuevo miembro debe ser propuesto por otro antiguo y se debe aprobar la postulación por un concejo. Esto hace que usualmente la membresía esté compuesta por personas reconocidas en las localidades, habitualmente profesionales, empresarios, maestros, etc. El hecho de pertenecer a este tipo de organización otorga prestigio y estatus.

Se destaca también la presencia de comisiones asociadas a diversas casas de la cultura que encuentran expresión en el interior del país. El origen de estas organizaciones culturales está vinculado al período del quiebre democrático que vivió el país en la década de los 70 y 80. Ya que si bien estaban restringidas en su accionar, eran un espacio de encuentro para diferentes expresiones artísticas, luego de que muchos de los espacios populares tradicionales fueran clausurados.

Por otro lado, existe un gran número de policlínicas barriales orientadas a la atención primaria de la salud. Estas están dirigidas por un comité integrado por vecinos de la zona que se encargan de mantener el funcionamiento del lugar. Cuentan con el apoyo económico del gobierno central a través del MSP que es quien brinda los recursos humanos profesionales para la atención.

Otras organizaciones fuertes dentro de los territorios son las religiosas pese a que Uruguay es el país con el menor porcentaje de personas con afiliación religiosa de América Latina.⁴² Sin embargo, el rol central que cumplían, sobre todo la iglesia católica, ya no es tal. Las entrevistas realizadas muestran la escasa presencia de las mismas:

La iglesia era referente, eso se perdió. Yo soy viejo y me acuerdo, que lo que decía el cura era muy escuchado, tenía mucho peso, ahora la mayoría de la gente ni sabe quién es el cura (Entrevista a representante sindical).

El problema con la Iglesia católica es que se empezó a diversificar la religión. En todos lados se ven las Iglesias de Dios Es Amor,⁴³ y otro tipo de religiones como budistas, y yo qué sé cuántas más. ¡Quién iba a pensar que iban a haber budistas acá hace 10 años nomás! Eso creo que en lugar de ayudar fue peor, porque perdió fuerza la religión para ayudar a otras causas del pueblo, y cada una tiene su chacrita, y quiere lo mejor para su congregación (Entrevista a integrante de OSC Libertad).

Por otro lado, llama la atención que solamente en un 70 % de los municipios estén presentes las organizaciones sindicales:

Es difícil llegar al interior. Pero eso es histórico, fue siempre el reclamo del Pepe D'Elía.⁴⁴ En los lugares asociados al medio rural, donde no existía legislación que permitiera a los trabajadores rurales afiliarse, era imposible. Pero en poco tiempo, un par de años nomás, con la ley de las 8 horas⁴⁵ y el movimiento que estamos teniendo vas a ver que esa situación va a cambiar totalmente (Entrevista representante sindical).

Por último, menos del 50 % cuenta con la presencia de comités de solidaridad, y en los lugares donde se presentan, por lo general, responden a programas del gobierno central que fomentan la creación de los mismos, sobre todo vinculados a situaciones de emergencia como inundaciones.

⁴² Según la investigación realizada por Pew Research Center, en ningún otro país latinoamericano encuestado la cantidad de personas sin afiliación religiosa asciende ni siquiera al 20% de la población; sin embargo en Uruguay este número alcanza el 37%

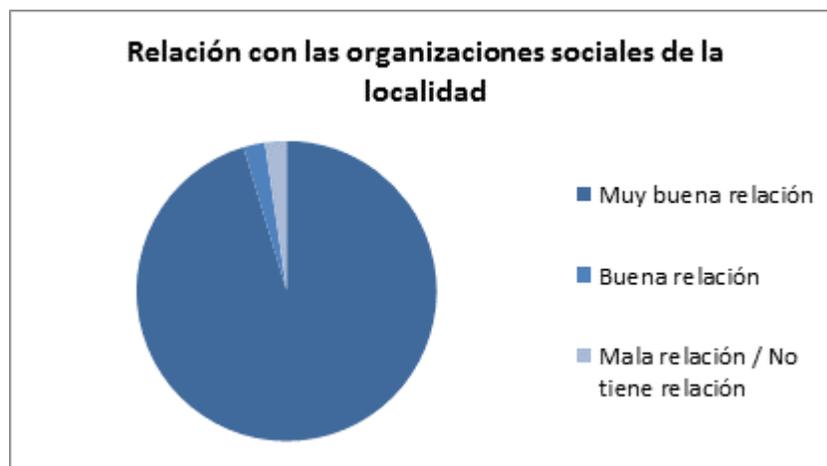
⁴³ Este tipo de iglesias pertenecen a la rama Pentecostal.

⁴⁴ José D'Elía fue fundador y presidente honorario del PIT-CNT. Reconocido como el líder sindical más importante de la historia uruguaya (Zubillaga, 1996).

⁴⁵ La Ley N° 18441, sobre jornada laboral y régimen de descansos en el sector rural, aprobada el 24 de diciembre de 2008, limita la cantidad de horas de trabajo de los trabajadores rurales a cuarenta y ocho horas por cada seis días trabajados.

Dejando de lado las características generales de las organizaciones sociales, y analizando su relación con los municipios, la encuesta realizada no permite mostrar de manera efectiva cómo ha sido dicho vínculo, ya que en su mayoría los alcaldes manifestaron tener una relación constante y permanente con estas organizaciones, que se basó en una relación de cooperación y no de conflicto. De hecho, prácticamente ninguna de las autoridades locales encuestadas expresó que mantuvieran una relación de conflicto o indiferencia. Esta uniformidad será puesta en tela de juicio cuando se analicen los casos particulares, en donde serán expuestas las diferencias y se apreciará que la relación no ha sido homogénea como lo marcó la opinión de los alcaldes en la encuesta realizada.

Gráfico N° 10: Relación entre OSC y Alcaldes



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a alcaldes.

Antes de analizar específicamente las cuatro dimensiones de fortaleza de la sociedad civil, se presentan algunas características de las OSC en los cinco casos analizados, que si bien no se asocian directamente con la fortaleza, son de utilidad para mostrar algunas particularidades. En primer lugar, observando las áreas de intervención de las organizaciones, como lo muestra el cuadro N° 13, un 31 % están destinadas a servicios en la comunidad. Estas organizaciones no tienen un área específica de intervención, sino que los objetivos pueden variar de acuerdo a las necesidades concretas de cada localidad. Este tipo de OSC están vinculadas sobre todo a la presencia de clubes de rotarios y leones.

Cuadro N° 13: Áreas de intervención de las OSC

Área de intervención	Porcentaje
Servicios	31,0
Adulto Mayor	16,4
Cultura	16,2
Medio Ambiente	14,3
actividades recreativas, deportivas y sociales	9,0
Niños, adolescentes y jóvenes	8,6
Cuidado Animal	2,9
Discapacitados	1,7
TOTAL	100

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

Por otro lado, las OSC destinadas al adulto mayor y a la cultura también tienen una fuerte presencia. Las primeras se pueden explicar por el alto número de personas de tercera edad en el interior del país, y las segundas están vinculadas fundamentalmente a las diferentes casas de la cultura que se crearon en las décadas de los 70 y 80. A su vez, hay un importante número de organizaciones que tienen como objetivo primario el cuidado medioambiental. Estas están sobre todo ubicadas en las localidades en donde existen límites costeros, específicamente en los municipios de Chuy y Castillos.

En cuanto al período de creación de las OSC, en el gráfico n° 11 se observa que no existe una homogeneidad marcada, y que cada caso presenta particularidades. En primer lugar, llama la atención el alto porcentaje de OSC creadas antes de 1970 en Nueva Helvecia, y la inexistencia de organizaciones que se hayan creado luego del 2005. Esta situación responde, según los entrevistados, a que las OSC existentes ya representaban a los intereses de la localidad:

No se crean porque no se necesitan, sabemos cómo funcionamos, nos entendemos trabajando en conjunto y si pasa algo que nos supere, entre todos lo solucionamos. Por ejemplo, con el tema de las personas discapacitadas, no había una organización para eso. Sin embargo, entre todas las organizaciones, o la mayoría, poniendo cada una su granito de arena estamos ayudando en ese tema. Cuando haga falta se crearán nuevas organizaciones, pienso yo. Gente para colaborar no falta (Entrevista a integrante de OSC).

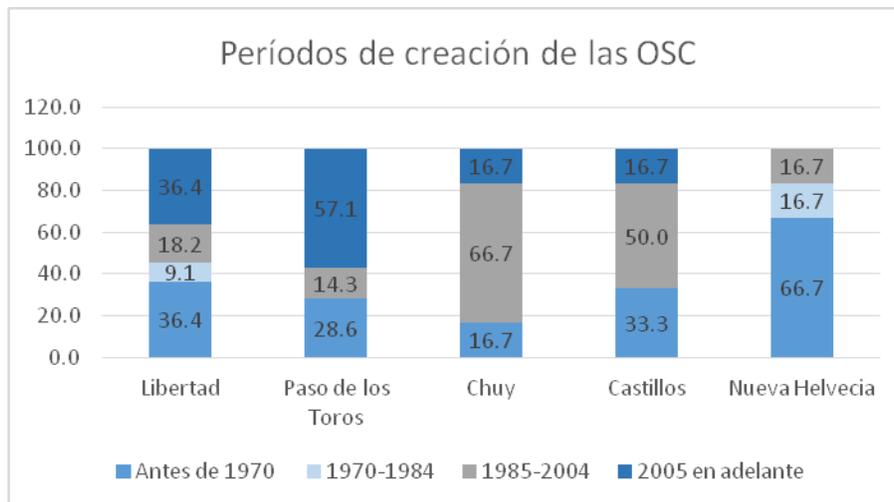
Por otro lado, en dos casos (Libertad y Paso de los Toros) la situación cambia y las OSC creadas luego del 2005 tienen un peso relevante en el total de la muestra. Particularmente

en el caso de Paso de los Toros, la creación de estas instituciones están vinculadas al área social y como consecuencia de la creación del MIDES:

Teníamos que ejecutar programas, pero no había estructuras sociales para hacerlo. Y no era porque no hubiera gente, era porque no tenían las condiciones. Entonces se creó Redoblando Esfuerzos, con gente que venía trabajando en los barrios, y son ellos los que ejecutan varios programas del MIDES (Entrevista a Jefe de OT del MIDES de Paso de los Toros).

Por último, el período que registra el menor porcentaje de OSC creadas es el que va desde 1970 a 1984, coincidente con la dictadura militar que se instauró durante estos años. En dicho período se crearon únicamente organizaciones destinadas a servicios, vinculadas a los leones y los rotarios; y en algunos casos a casas de la cultura. Por tanto, las diferencias en el período de creación marcan un primer indicio de la capacidad de acción de las OSC, ya que en aquellos casos en donde la experiencia de colaboración entre los ciudadanos tiene más larga data es de esperar que la incidencia sobre las autoridades sea mayor.

Gráfico N° 11: Período de creación de las OSC



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

4.2. LA FORTALEZA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Una vez marcadas algunas características generales, con base en las dimensiones de análisis de la fortaleza de la sociedad civil, se tomarán en cuenta cada uno de los casos para establecer si existen diferencias entre los mismos, y en base a éstas identificar la capacidad de incidencia de las OSC sobre los actores estratégicos. En primer lugar, se indaga el tipo

de organización, luego el grado de institucionalización, en tercer lugar la gobernanza interna. Por último, la cuarta dimensión refiere a la percepción de impacto que tienen las OSC sobre la vida política y social en las localidades.

Se presenta la exposición en dos secciones. Por un lado se presenta el análisis de las cuatro primeras dimensiones, con valores que van de 0 a 1, para ello se analizan en total once indicadores. Por otro, en base a los resultados de los indicadores se elabora finalmente un diamante que resume la fortaleza, el tamaño del diamante permite comparar la fortaleza de la sociedad civil en los cinco casos a analizar: cuanto mayor sea esa figura, mayor será la fortaleza.

4.2.a. TIPO DE ORGANIZACIÓN

Esta dimensión analiza la pertenencia de las OSC a estructuras de segundo grado, es decir a redes, instituciones, foros, etc. que les permite nuclearse y trabajar en conjunto con otras organizaciones sociales. Para este caso se identifican tres tipos de estructuras: internacionales, nacionales y locales.

En este sentido, como se marcó en el apartado anterior, la mayoría de municipios cuenta con la presencia de organizaciones sociales de beneficencia asociadas a los clubes de rotarios y a los de leones. En los cinco casos aquí analizados están presentes este tipo de clubes, y como se verá más adelante, ellos cuentan con un rol importante en la red interna de organizaciones, y también funcionan como canales de interacción con otro tipo de organizaciones.

Estas OSC se nuclean en estructuras de segundo grado desde su origen, ya que sus sedes centrales son de carácter internacional. Esta situación les permite a estos actores locales dotarse de recursos, sean estos de información, financieros o materiales, para alcanzar los objetivos fijados en el territorio. Específicamente, en relación a los recursos financieros, los clubes reciben apoyos anuales para realizar obras en las localidades, aunque no existe un patrón único, sino que presentan propuestas que son evaluadas por las oficinas regionales de las organizaciones. Algo similar sucede con los recursos materiales, las colaboraciones recibidas dependen de la capacidad de cada organización local para obtener estos recursos.

Sin embargo, si bien esta situación permite afirmar que en todas las localidades ciertas asociaciones tienen vínculos con estructuras de segundo grado a nivel internacional, no

permite mostrar la variación entre los casos. Tampoco existen diferencias entre los casos sobre estructuras de segundo grado a nivel nacional. En todas las localidades analizadas las OSC forman parte de una estructura de este tipo, sobre todo asociadas a ANONG.⁴⁶

La variación se puede observar cuando se analiza la presencia de organizaciones de segundo grado pero a nivel local. En este caso, Nueva Helvecia es la única localidad en donde las OSC están nucleadas en torno a una estructura de este tipo, denominada Fuerzas Vivas. Esta red de asociaciones surge en la década del 60 con el objetivo de construir el puente inundable de “Picada Benítez” que uniría la ciudad de Nueva Helvecia con Rosario, utilizando los recursos de varias instituciones para su edificación. Esto afianzó la colaboración entre las instituciones, que hasta el momento estaban marcadas por una fuerte división interna debido a los liderazgos personales.⁴⁷

Actualmente esta organización nuclea a la mayoría de las OSC locales en sus diferentes rubros⁴⁸ y adquiere un valor fundamental en la localidad, reconocida por actores del gobierno central, representantes municipales y actores locales que resalta su importancia:

Como Directora Departamental del MIDES yo sé que antes de hacer cualquier actividad, lo primero que tengo que hacer es convocar a las Fuerzas Vivas, ellos son los que tienen el mayor poder de convocatoria en la localidad. Por ponerte un ejemplo, el mes pasado organizamos las Ferias Sociales y Laborales,⁴⁹ y te puedo asegurar que sin su apoyo no hubiese tenido el éxito que tuvo. Te digo más, antes que el municipio, tocó la puerta de las Fuerzas Vivas (Entrevista a Directora Departamental del MIDES).

Lo primero que hicimos cuando asumimos fue reunirnos con las Fuerzas Vivas, contar con su apoyo era algo fundamental. No pensamos nunca en el funcionamiento del municipio sin integrar a las organizaciones que la componen (Entrevista a Alcaldesa de Nueva Helvecia).

⁴⁶ La Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), fundada en setiembre de 1992, es una asociación civil sin fines de lucro que nuclea a 90 organizaciones no gubernamentales de todo el país.

⁴⁷ En capítulos anteriores se mencionó que esta división llegó incluso a la manifestación en las urnas cuando se conmemoraron los 100 años de la localidad.

⁴⁸ En total participan 17 OSC, sin embargo cuentan con un núcleo duro de 6 organizaciones.

⁴⁹ Las ferias tienen como objetivo promover un encuentro entre las personas que están buscando trabajo y la oferta de las empresas, además se venden productos derivados de los programas del MIDES. En esta instancia las diversas instituciones organizaron charlas, stands en espacios públicos y otras instancias, acordes a su localidad

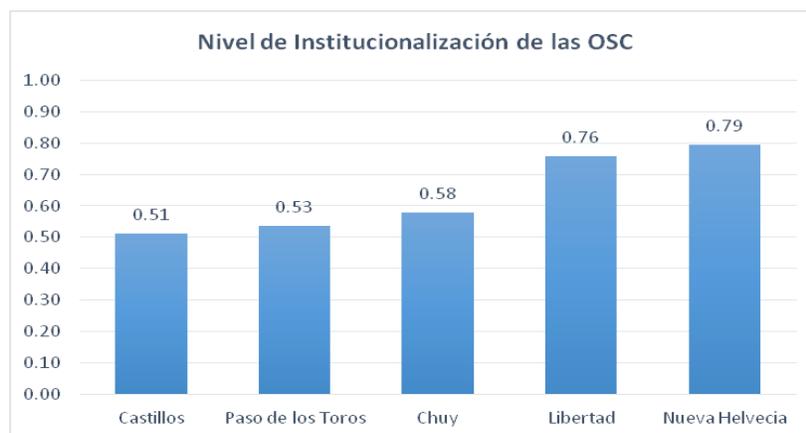
Las Fuerzas Vivas son la campana de repercusión de todas las necesidades del pueblo. Es muy distinto, por ejemplo, para el Centro Cultural ir a pedir solo ellos ayuda al Ministerio de Cultura para hacer un anfiteatro, a que vayan las Fuerzas Vivas y pedirlo. Es distinto el peso que tiene. Además, como no hay antecedente de este tipo de expresión en Uruguay, siempre es escuchada (Entrevista a integrante de OSC).

Por tanto, en cuanto a la dimensión tipo de organización, Nueva Helvecia es el caso que presenta el grado más alto, ya que cuenta no solamente con organizaciones nucleadas en estructuras de segundo grado, de nivel internacional y nacional, sino que también tiene estructuras de segundo grado a nivel local, marcando una diferencia en comparación al resto.

4.2.b. NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN

Esta dimensión se compone de tres sub dimensiones: infraestructura, recursos humanos y recursos financieros. El resultado del siguiente cuadro muestra que con un valor máximo de 1 y un valor mínimo de 0, Castillos y Paso de los Toros son los casos en donde la sociedad civil se encuentra menos institucionalizada, y luego el Chuy. Por su parte, Libertad y Nueva Helvecia son las localidades en donde las OSC son más institucionalizadas, marcando una diferencia significativa con los otros dos casos.

Gráfico N° 12: Nivel de institucionalización de las OSC



Fuente: elaboración propia

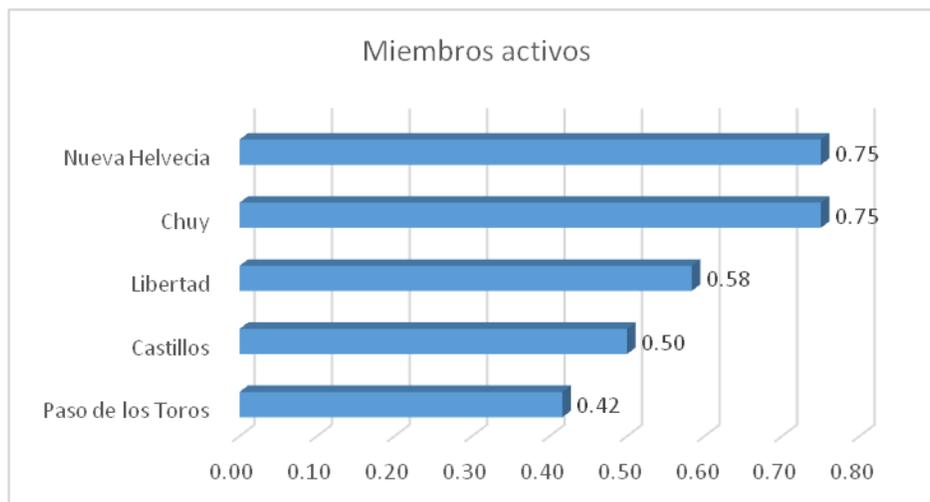
En los anexos se puede observar cada una de estas dimensiones. Destacando algunos puntos fundamentales, se aprecia que en primer lugar los recursos humanos de las organizaciones tienden a ser insuficientes en todos los casos. Sin embargo, Nueva Helvecia y Libertad son

las dos localidades en donde los problemas relativos al capital humano son menor dado que un porcentaje mayor cuenta con recursos humanos capacitados y además contratados, no solo voluntarios. Por otro lado, cuando se analiza la procedencia de los recursos financieros, si bien existen diferencias, la dependencia de recursos externos de las organizaciones sociales es alta en todas las localidades, sobre todo recursos del Estado lo que marca la dependencia existente. Al igual que la mayoría de los estudios sobre sociedad civil en Uruguay, los hallazgos de la investigación refuerza la tesis de dependencia que se constituye en un problema para la autonomía y legitimidad de la gestión de las OSC en el interior del país.

4.2.c. GOBERNANZA INTERNA

La tercera dimensión está destinada a analizar el tipo de gobernanza interna que presentan las OSC. Para esto, se toman en cuenta cuatro sub dimensiones: miembros activos, forma de elección de los representantes, forma de gobierno y rendición de cuentas. Prácticamente no se presentan diferencias entre los casos en relación a la gobernanza interna, solamente se pueden apreciar las mismas en la primer sub-dimensión referida a la cantidad de miembros activos.

Gráfico N° 13: Miembros activos



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

Las otras dos sub-dimensiones, orientadas a conocer la forma de elección de los representantes y la forma de gobierno interno, no presentan diferencias entre los casos. Todas las OSC manifestaron que para seleccionar a sus dirigentes se realizan elecciones por

parte de los socios o los miembros. A su vez, también se toman decisiones por medio de un consejo, y no se permiten decisiones individuales. Esto se debe a una causa excluyente que afecta a todas las OSC uruguayas. Para obtener la personería jurídica, y establecerse como organización, la norma a nivel nacional pone como requisito que los socios o miembros elijan a las autoridades; y estas autoridades electas formaren un comité directivo que tiene las potestades de tomar decisiones.⁵⁰

4.2.d. IMPACTO PERCIBIDO

La cuarta dimensión tiene una naturaleza diferente a las anteriores, porque ya no solo se observa las características de las organizaciones hacia adentro, sino que se vincula con el contexto en el que se desenvuelven, ya que mide el impacto percibido que tienen las OSC en la localidad. Para esto, se analiza la percepción de los propios integrantes de las organizaciones, pero también se releva la opinión de actores locales relevantes.⁵¹

El gráfico n° 14 muestra la percepción de todos los actores territoriales, y los casos del Chuy y Nueva Helvecia son aquellos en donde las OSC tienen un mayor impacto percibido, y en ambos se marca una alta capacidad de influencia. Por otro lado, Libertad se encuentra en una situación intermedia, y Castillos y Paso de los Toros son los que tienen el menor impacto percibido.

De todas formas, es necesario remarcar las diferencias entre cada una de las sub dimensiones analizadas. En todos los casos, las OSC identifican que tienen menor capacidad de influir sobre las políticas públicas (sean estas locales o nacionales) que sobre la localidad y sus ciudadanos, es decir perciben un mayor impacto en su accionar sobre la vida social y cultural de su localidad que sobre la vida política local.

Este punto es importante, ya que si se analiza la percepción del impacto de las OSC de acuerdo a los espacios de innovación democrática creados, es en los casos en donde los ciudadanos han tenido menor capacidad de incidencia en las decisiones que también presenta un bajo valor en la percepción de influencia sobre las políticas públicas (Paso de los Toros y Castillos). En cambio, en los dos casos en donde se han creado los mecanismos de participación institucionalizados con incidencia directa de los ciudadanos en las

⁵⁰ Esta disposición se encuentra en la Ley Orgánica Registral, ley N° 17.296

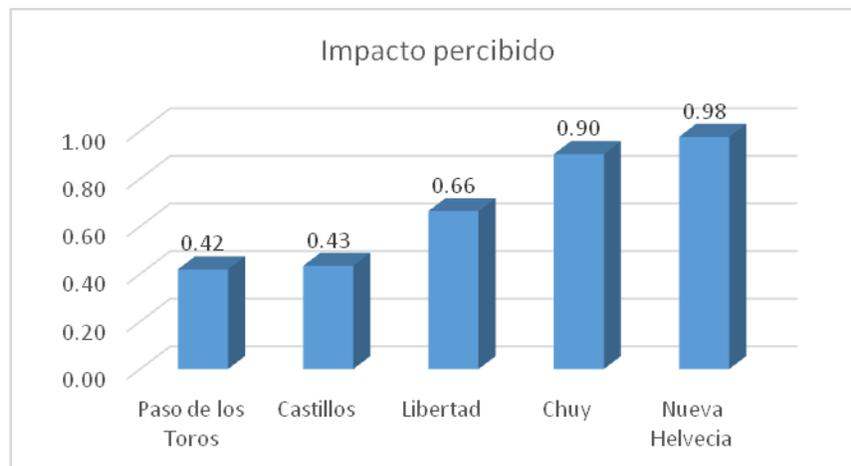
⁵¹ Compuestos por referentes sociales, referentes del municipio y referentes del tercer sector.

decisiones del gobierno local, también los actores entrevistados perciben que las OSC apostadas en el territorio tienen una mayor incidencia sobre las decisiones de las políticas públicas (Chuy y Nueva Helvecia).

Por otro lado, no existe una variación significativa entre la percepción interna y la externa, lo que muestra que la capacidad de influencia de las OSC es percibida de manera similar tanto por los propios miembros activos de las organizaciones como por los otros actores que componen el entramado institucional a nivel local.

El siguiente gráfico analiza los datos agregados de impacto percibido, en donde se muestra cómo Nueva Helvecia y el Chuy están por encima del resto de los casos, mientras que Libertad está en una situación intermedia. Por otro lado, Paso de los Toros y Castillos son los casos con menor impacto percibido.

Gráfico N° 14: Impacto percibido

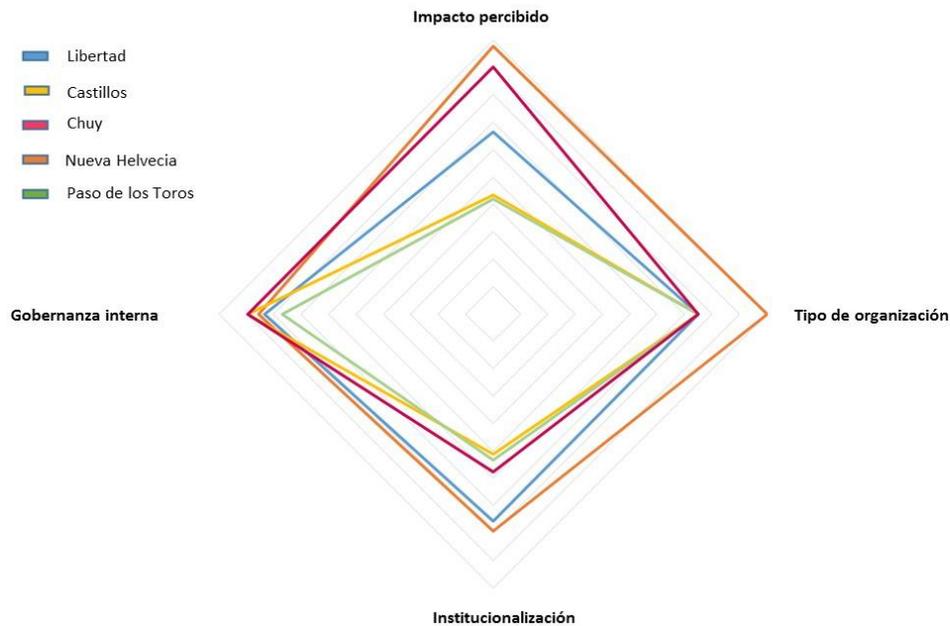


Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

4.2.e. EL DIAMANTE DE LA SOCIEDAD CIVIL

Para establecer un único parámetro que permita comparar la fortaleza de la sociedad civil en base a las cuatro dimensiones analizadas: tipo de organización, institucionalización, gobernanza interna e impacto percibido; la siguiente figura muestra los casos en forma de diamante. Cuanto más cercano esté a los extremos, más fortaleza tendrá la sociedad civil.

Figura N° 1: Diamante de la fortaleza de las OSC



Fuente: elaboración propia

Esta figura deja plasmadas las diferencias en la fortaleza de la sociedad civil entre los casos analizados. Si nos centramos en las cuatro dimensiones, existen similitudes en dos de ellas: gobernanza interna y tipo de organización con la que están vinculadas las OSC. La similitud vinculada a la gobernanza interna de las organizaciones tiene que ver con la propia normativa que regula a las OSC en el país que establece pautas concretas de formas de funcionamiento y formas de elección de las autoridades, por lo que en consecuencia se presenta un comportamiento uniforme.

A su vez, también es similar la afiliación de las OSC a una organización de segundo grado. La localidad que se diferencia del resto es Nueva Helvecia, que además de vincularse con estructuras nacionales e internacionales, cuenta con las Fuerzas Vivas como institución local que nuclea a las propias organizaciones en el territorio. La importancia y capacidad de acción de esta estructura en este caso, deja planteada la necesidad de fortalecer este tipo de instituciones en otras localidades para fortalecer el poder de las OSC como vínculo entre la sociedad civil y el Estado. Las Fuerzas Vivas son un ejemplo de cómo en localidades relativamente pequeñas, la existencia de OSC nucleadas en un mismo ámbito y con

intereses similares logran tener una mayor incidencia en la vida política y social, que lleva al reconocimiento de las OSC como un interlocutor necesario.

Las otras dos dimensiones, institucionalización e impacto percibido, muestran las mayores diferencias entre los casos. En primer lugar, en cuanto al nivel de institucionalización, las diferencias marcadas se encuentran entre Nueva Helvecia y Libertad con los otros tres casos que muestran una capacidad mayor de gestión, sobre todo a nivel de infraestructura y recursos financieros; en cambio en cuanto al impacto percibido de las OSC en el territorio, son Nueva Helvecia y el Chuy los que adquieren los valores más altos.

4.3. LAS REDES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

El diamante de la fortaleza es una medida que permite analizar qué tanta capacidad de incidencia pueden ejercer las OSC sobre las autoridades, partiendo del supuesto de que si la sociedad civil es débil la capacidad de injerencia sobre los actores estratégicos será menor. Sin embargo, si la sociedad civil es más fuerte, tendrá mayores recursos para incidir sobre la capacidad de decisión de las autoridades.

Ahora bien, para complementar este análisis, que retoma principalmente características internas de las OSC en sus diferentes dimensiones, es necesario analizar qué tipo de interacciones establecen las organizaciones entre ellas y con el resto de los actores relevantes en la arena política local y, sobre todo, como esta relación puede jugar en los incentivos que tienen los actores para crear mecanismos de innovación democrática dado que la capacidad de incidencia puede variar dependiendo del entorno institucional en el que se desenvuelven y el lugar que ocupan los actores en la red.

En este sentido, la discusión sobre redes sociales aporta elementos para profundizar sobre este aspecto, y la literatura que ha trabajado sobre la base del análisis de redes no comparte una sola visión teórica sobre la importancia de las distintas características de una red y de las posiciones de los actores en las mismas. Para unos el centro de atención debe estar en el conjunto de recursos derivados de la inserción de los actores en la red, destacando que cuanto mayor esté insertado y exista una mayor interacción entre los actores, los mismos podrán utilizar mayores recursos para obtener sus objetivos (Coleman 1988).

Para otros autores los factores que importan son distintos, asumiendo la relevancia de los lazos débiles (Granovetter, 1973) y los actores puente (Burt, 2001). En este sentido,

Granovetter destaca el poder de unión de los lazos débiles. La fuerza de un vínculo puede ser fuerte, débil o ausente, y la fortaleza está determinada por una combinación del tiempo, la intensidad, intimidad (confianza mutua) y los servicios recíprocos que caracterizan dicho vínculo. Argumenta que la mayoría de las investigaciones que trabajaron sobre redes sociales han puesto demasiada atención en la importancia de los lazos fuertes que se aplica a grupos pequeños y definidos de manera concreta, pero que no se han centrado en la importancia de los lazos débiles. De este modo, su estudio pone énfasis en los lazos débiles, lo que conduce a observar las relaciones entre grupos y analizar segmentos de la estructura social que no quedan fácilmente definidos en grupos primarios.

Por otro lado, para Burt, la falta de interacción entre actores de una determinada estructura social tiene ventajas para aquellos nodos que crean un puente entre dos redes que no tienen interacción. Los agujeros pueden convertirse en una oportunidad para ser intermediarios de información y recursos, y de esta forma lograr controlar el vínculo entre actores de dos redes distintas. Por lo tanto, para Burt, lo que se debe analizar no es solo la densidad sino también la intermediación para entender la centralidad de los actores en una red.

El análisis de redes sociales que esta investigación retoma, y las medidas de centralidad utilizadas, permiten sacar conclusiones sobre el comportamiento de la estructura de la sociedad civil en ambos sentidos. Por un lado, el rango permite advertir sobre el grado de interacciones entre actores existente en una red, y por otro la intermediación permite advertir sobre la importancia que asumen las organizaciones que se encuentran entre dos nodos que están separados, pudiendo profundizar, o no, el vínculo entre dos actores.

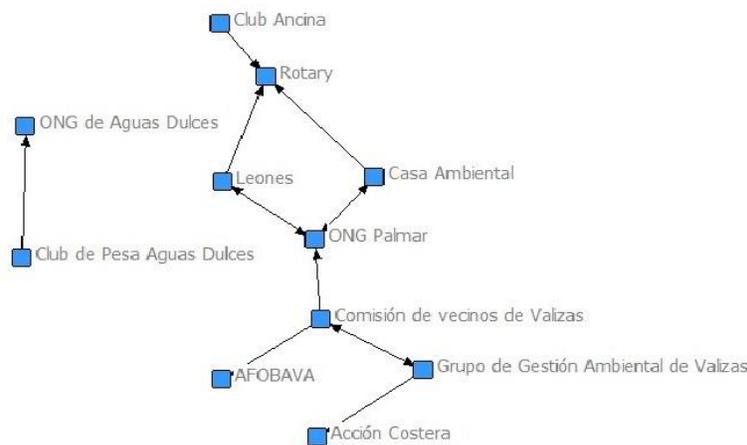
Para esto se analizan dos tipos de redes de las relaciones que se establecen: internas (unimodales) y externas (bimodales). A partir de este análisis se observan cuáles son los vínculos entre las OSC, y de ellas con otro tipo de instituciones. Cada red tiene sus particularidades, y de acuerdo a las mismas se puede explicar, en parte, el comportamiento de las OSC y su relación con las autoridades locales para identificar la capacidad de incidencia.

4.3.a. REDES INTERNAS O UNIMODALES

Las redes internas muestran el tipo de relación que se establece entre las propias OSC establecidas en el territorio. De esta forma identifican por un lado cuáles son las

organizaciones más importantes en el territorio de acuerdo a los lazos que establece y, por el otro, la densidad de la red de cada localidad. En primer lugar se presenta la red interna de los municipios de Castillos y Paso de los Toros que son los dos casos que presentan lazos internos más débiles comparativamente. Luego se analiza el caso de Libertad, y por último se muestran las redes internas del Chuy y Nueva Helvecia que representan los casos en donde las redes presentan características diferentes a las anteriores ya que cuentan con redes internas de mayor densidad.

Grafo N° 1: Red interna Municipio de Castillos



Fuente: elaboración propia

La red de interacción interna entre las organizaciones de Castillos presenta como característica fundamental la fragmentación según su referencia territorial. De hecho, la medida de densidad es una de las más bajas si se toman en cuenta los casos estudiados (la densidad de la red es de 11.8%). Este municipio está compuesto por tres localidades principales: la ciudad de Castillos, Valizas y Aguas Dulces. En el gráfico de redes se puede observar cómo la fragmentación se refleja en el comportamiento de las OSC, en donde funcionan de forma aislada según su representación territorial. El único contacto entre

organizaciones de diferentes territorios se da entre la Comisión de vecinos de Valizas y la ONG Palmar.⁵² Esta fragmentación también es visualizada por los actores en el territorio:

El municipio de Castillos lo conforman Valizas, Aguas Dulces, la Esmeralda y la ciudad de Castillos. Algunas con mucha distancia, y con diferencias incluso geográficas. Entonces es difícil actuar en conjunto ante el municipio. Eso hace que perdamos fortaleza. Yo intenté tratar de unir y no tuve suerte (Entrevista a integrante de OSC de Castillos).

Cuando se observa la medida de intermediación que tienen los actores de la red, es posible advertir sobre la importancia que asumen a la interna de las OSC la ONG Palmar (8.000). Esta organización tiene entre sus cometidos principales el trabajo en materia ambiental, y la red de OSC que aborda esta temática es importante en el territorio (comisión de vecinos de Valizas, Grupo de Gestión Ambiental de Valizas, Acción Costera). Sin embargo la ONG Palmar ha diversificado su función y se ha dedicado a otras funciones lo que lo acerca al otro grupo de actores de la red que tienen entre sus cometidos brindar servicios sociales (Rotarios, Leones, Club de Ancina). Por tanto, la ONG Palmar se ha transformado en el lazo puente, en términos de Burt, entre las dos redes de organizaciones en el territorio, uniendo dos redes separadas. Esta importancia, también se verá reflejado cuando se observe la red bimodal con organizaciones de naturaleza diferente. Un ejemplo de esa división se dio durante la puesta en marcha del proyecto Realizar del MTOP.

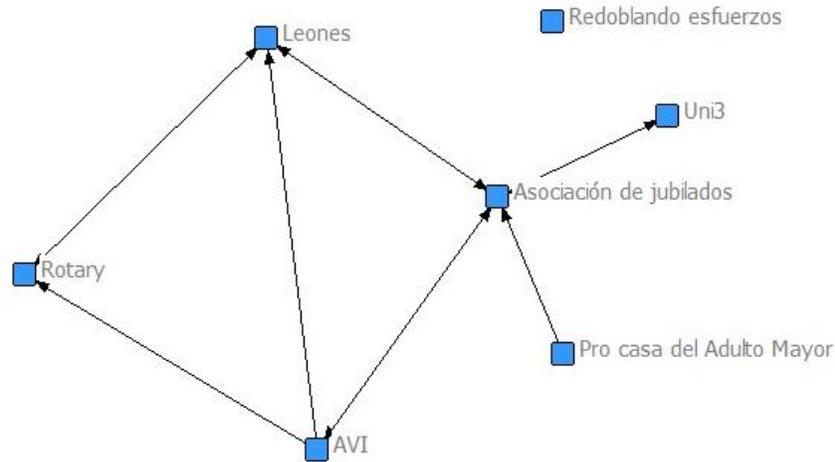
Ganó la terminal de ómnibus de Aguas Dulces, y perdió por poco el proyecto que después igual se hizo por OPP.⁵³ Era Aguas Dulces contra Castillos, con intereses diferentes, unos pensando en el turismo otros pensando en los gurises⁵⁴ que viven todo el año acá. Intereses diferentes, divisiones, no ayuda para tener una sociedad civil que trabaje en conjunto (Entrevista a integrante de OSC de Castillos).

⁵² La interacción entre estas OSC se basa en la implementación de proyectos conjuntos referidos a temas ambientales.

⁵³ Proyecto +Local, analizado anteriormente.

⁵⁴ El término “gurises” es de uso coloquial en Uruguay, Argentina y Paraguay para hacer referencia a niña/niño o muchacho/muchacha (Diccionario de la Real Academia Española)

Grafo N° 2: Red interna Municipio de Paso de los Toros



Fuente: elaboración propia

Por otra parte, el caso de Paso de los Toros muestra una red interna poco densa en donde la Asociación de Jubilados es la OSC que más vínculos establece en la poca gama de organizaciones presentes en el territorio (la medida de *indegree* de esta OSC en la red es de 0.667 y la de *outdegree* de 0.5); a su vez, es también la organización que más influencia ejerce si se observa la medida de cercanía (0.600). Por otro lado, cuando se analiza la medida de intermediación de la red, esta organización es la que adquiere los valores más altos por una diferencia significativa (el valor de esta organización es de 12.000, mientras que la segunda organización con el nivel más alto de intermediación es Leones con 4.500). La Asociación de Jubilados es la referente en temas de la tercera edad en la localidad, y su lugar en la red responde a que de las siete OSC relevadas, cuatro tienen como objetivo central la atención de esta población etaria (Uni3, Pro casa del Adulto Mayor, Leones y Asociación de Jubilados).

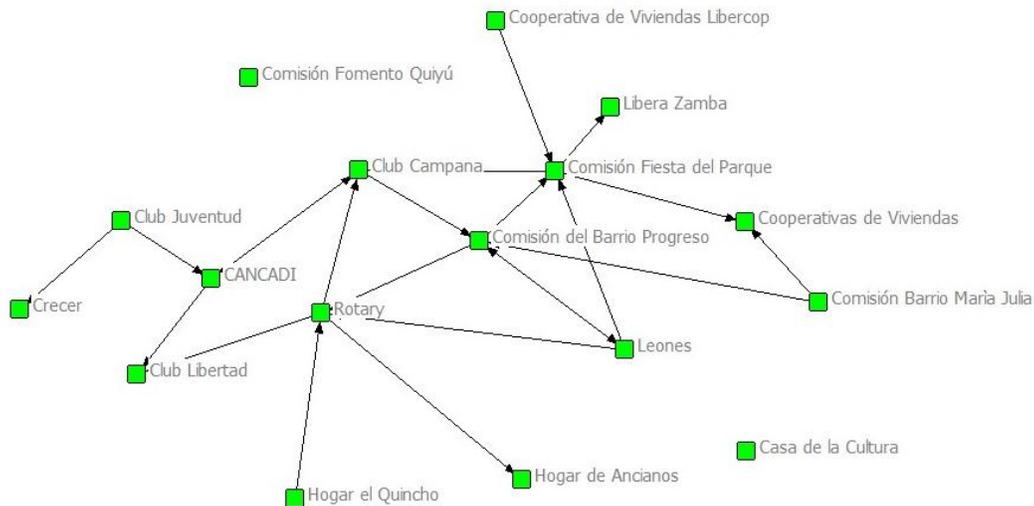
Es importante destacar el aislamiento de la ONG Redoblando Esfuerzos, que como se puede ver en el grafo, se encuentra en el lado superior derecho. Este nodo no presenta conexión de líneas con otros puntos de la red por lo que no se encuentra ninguna sinergia con otras organizaciones sociales en el territorio. Esta ONG, creada en el 2005 desde la

llegada del FA al gobierno, gestiona la mayoría de los programas del MIDES. Esta nula interacción responde a conflictos políticos, incluso con actores dentro de la izquierda:

Esa ONG es de este gobierno y no la entiendo mucho. No entiendo su funcionamiento, no entiendo qué y cómo se manejan, en el sentido amplio. No entiendo qué es lo que quiere. A mí me genera desconfianza, y no sé si le hace bien a Paso de los Toros (Entrevista a Concejal del FA de Paso de los Toros).

Las chacras son chacras, si vos cerrás los ojos y empezás a ver los lugares donde cada uno se mueve, le podés poner el alambrado. Y al final eso te empieza a pesar de tal manera que o lo tuyo se diluye o lo terminás alambrando sin querer, porque si no empezás a quedarte, empezás a pisar a los otros. Yo intenté meterme, involucrarme en otros espacios que no eran los míos. Me fue mal, incluso con amenazas fuertes, por eso empezamos a armar el cerco nosotros también (Entrevista a Integrante de Redoblando Esfuerzos).

Grafo N° 3: Red interna Municipio de Libertad



Fuente: elaboración propia

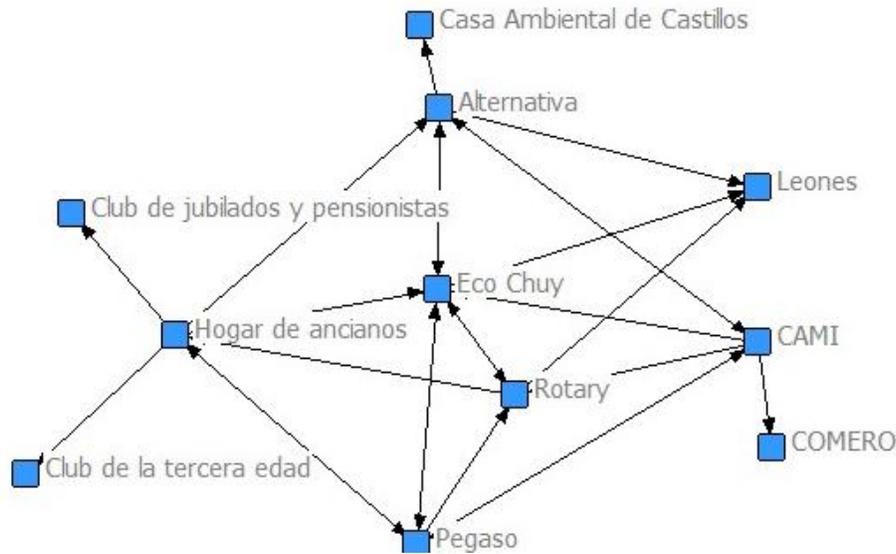
Libertad tiene la red interna con el mayor número de nodos de todos casos, con un total de 17 organizaciones sociales. Sin embargo, si se analiza desde la medida de densidad, es la red que presenta la menor proporción de relaciones sobre el total de relaciones posibles, el porcentaje de densidad de la red es de 8,1%. Esto muestra que Libertad tiene una red con

una amplia diversidad de actores, pero que actúan de manera fragmentada, lo que en consecuencia limita su capacidad de acción conjunta para presionar a las autoridades a la hora de buscar incidir sobre las políticas locales del gobierno municipal.

Esta fragmentación también se puede observar cuando se analiza el grado de intermediación de las organizaciones. En este sentido, son varias las OSC que asumen valores altos en esta medida de centralidad, lo que permite advertir que existe dentro de la estructura de OSC de Libertad diversas redes que se conectan entre sí por medio de algunos actores puentes. Así, el Club Campana (41.000), la Comisión del Barrio Progreso (40.000), el Rotary (23.000) y la Comisión de la Fiesta del Parque (27.000) son las que se destacan por el alto grado de intermediación que presentan en la red.

A su vez, es una red de actores en donde ninguna OSC ocupa un lugar central si se la compara con el resto de los casos; la organización más mencionada es la comisión de la Fiesta del Parque, sobre todo por el apoyo que brinda a las diferentes organizaciones a la hora de recaudar fondos en la ejecución de la fiesta anual en la localidad, pero solamente tiene un vínculo con el 50% de los actores de la red. Tanto el Rotary como el club Campana también muestran un número mayor de contactos superior que la media, pero no superan el 33% del total de la red. A continuación, en cambio, se podrá observar dos grafos de redes compuesta por actores mayormente conectados entre sí (redes más densas) y con mayores medidas de centralidad.

Grafo N° 4: Red interna Municipio de Chuy



Fuente: elaboración propia

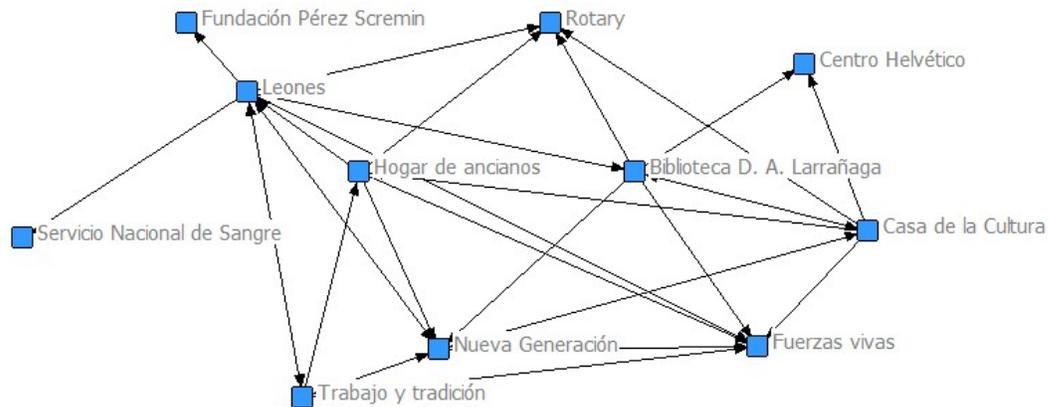
La red interna del Chuy presenta alto grado de interacción entre sus organizaciones (la medida de densidad es de 22.7%), y en este sentido la medida de intermediación no muestra a ninguna organización que se destaque ya que la fuerte conexión interna limita la existencia de nodos puentes relevantes.

De todas formas, se destaca el rol que ha cumplido Eco Chuy como actor central en el entramado. Es una OSC que muestra altas medidas de centralidad tanto en el rango (el valor de *indegree* es de 0.5 y el de *outdegree* de 0.4) como en la cercanía (0.33). Esta organización, fundada en la década de los 80, ha sido la promotora de la sociedad civil en la localidad a partir de un proyecto que tuvo como objetivo el cuidado ambiental en un primer momento, pero que fue diversificando su agenda de acción al intervenir en áreas disímiles, como deporte, cultura y obras.

Por otro lado, también la organización Alternativa mantiene contacto con diversas instituciones y se ubica dentro de los actores centrales de la red (medida de rango: *outdegree* 0.4 e *indegree* 0.3, y medida de cercanía: 0.313). A diferencia de Eco Chuy, esta OSC es de reciente creación y está identificada por ser la operadora de diversos programas del MIDES en el territorio.

Por tanto, de la gama de actores que presenta esta red, si bien se muestra otras interacciones, Eco Chuy y Alternativa son las que tienen mayor contacto a la interna. De naturaleza diferente, ambas instituciones nuclean a los actores más relevantes de las OSC en el territorio.

Grafo N° 5: Red interna Municipio de Nueva Helvecia



Fuente: elaboración propia

La red interna de Nueva Helvecia es la que presenta la mayor cantidad de interacción entre las OSC, destacándose dos organizaciones: Nueva Generación y Fuerzas Vivas. Ambas son relevantes en el territorio con medidas altas tanto en el rango como en la cercanía, y también en la intermediación. Ya se mencionó que Fuerzas Vivas es la organización de segundo grado que nuclea gran parte de las OSC en el territorio, lo que la convierte en el espacio de interacción más importante para las organizaciones.

El lugar central que ocupa Nueva Generación está marcado por dos características básicas. Por un lado es la institución encargada en organizar la Fiesta de la Cerveza, y por otro, su local, situado en el centro de la localidad, alberga el funcionamiento de varias instituciones: Trabajo y Tradición, Leones y Biblioteca D.A. Larrañaga; además, las reuniones de las Fuerzas Vivas también se dan en ese local.

Si se toma en cuenta el conjunto de las redes unimodales analizadas, en todos los casos se pueden identificar tres características claras. En primer lugar, en todas, salvo en la de

Libertad, hay actores que por diferentes circunstancias ocupan un lugar central en la red, y así lo marcan tanto las medidas de rango como de cercanía.

En segundo lugar, no todas las redes tienen la misma densidad y eso muestra que las organizaciones apostadas en el territorio no poseen el mismo grado de interacción, y en este sentido Nueva Helvecia y el Chuy son los dos casos con más vínculos entre los nodos. Por otro lado, si bien Libertad es la red que presenta la mayor cantidad de nodos, es también el caso que tiene el grado de densidad más bajo, lo que muestra que si bien hay más actores sociales interviniendo en el territorio, la acción de los mismos se da de manera más fragmentada que en el resto.

Por último, cuando se analiza las medidas de intermediación, en los casos en donde las redes se muestran menos densas existen nodos que presentan altos grados de intermediación comparativamente, en el caso de Castillos es la ONG Palmar y en el de Tacuarembó la Asociación de Jubilados.

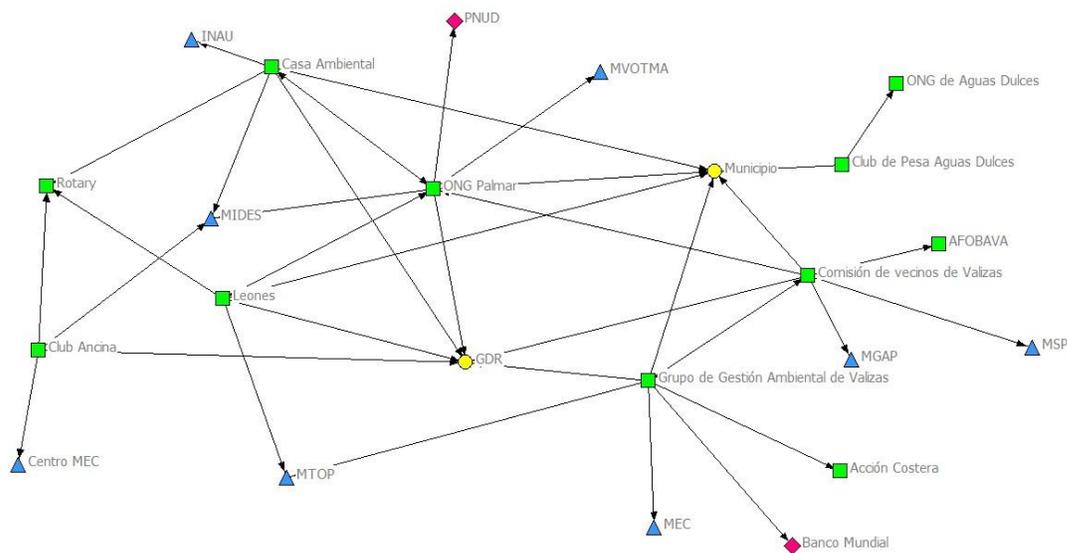
Por otro lado, Libertad es un caso en donde la fragmentación existente entre las organizaciones permite la existencia de varias organizaciones intermediarias en la estructura de la red. El Chuy no muestra actores relevantes como intermediarios en la red interna por el alto grado de interacción entre las OSC; y por último Nueva Helvecia, si bien también presenta una red con alta densidad, de todas formas dos organizaciones adquieren valores altos en la medida de intermediación: Nueva Generación y Fuerzas Vivas.

4.3.b. REDES EXTERNAS O BIMODALES

Además de establecer relaciones entre sí, las OSC también se vinculan con actores de naturaleza diferente donde buscan, a través de estas interacciones, alcanzar sus objetivos haciendo valer sus intereses. Para lograr comprender estas relaciones y la capacidad de incidencia de las OSC sobre las decisiones del gobierno local, es que en esta sección se realiza un análisis de redes bimodales. Dicho estudio nos permite, por un lado conocer cuáles son las instituciones con las que las OSC establecen más vínculos, y por otro profundizar sobre la relación entre OSC y los partidos políticos que juega un rol fundamental a la hora de entender la incidencia que puedan tener los actores sociales sobre la vida política local.

Para estos casos, el análisis de redes permite mostrar que las OSC se relacionan esencialmente con actores de cinco tipos: por un lado se vinculan, como era de esperar, con instituciones de gobierno a nivel local (Gobierno Departamental y Gobierno Municipal) las cuales están representadas en los grafos con un círculo de color amarillo. Por otro lado, se encuentran representados por un triángulo de color azul las instituciones del gobierno central con las que las OSC se vinculan. Por último, los diamantes de color violeta representan a tres actores diferentes: partidos políticos, actores del tercer sector y organismos internacionales.

Grafo N° 6: Red externa Municipio de Castillos



Fuente: elaboración propia

El grafo anterior responde a la red bimodal del municipio de Castillos, de la cual se pueden destacar tres características. En primer lugar, tanto el gobierno municipal como el gobierno departamental son los dos actores centrales de la red. Si se toma en cuenta el rango, todas las OSC relevadas mantienen algún tipo de relación con ambos (el *indegree* es el más alto

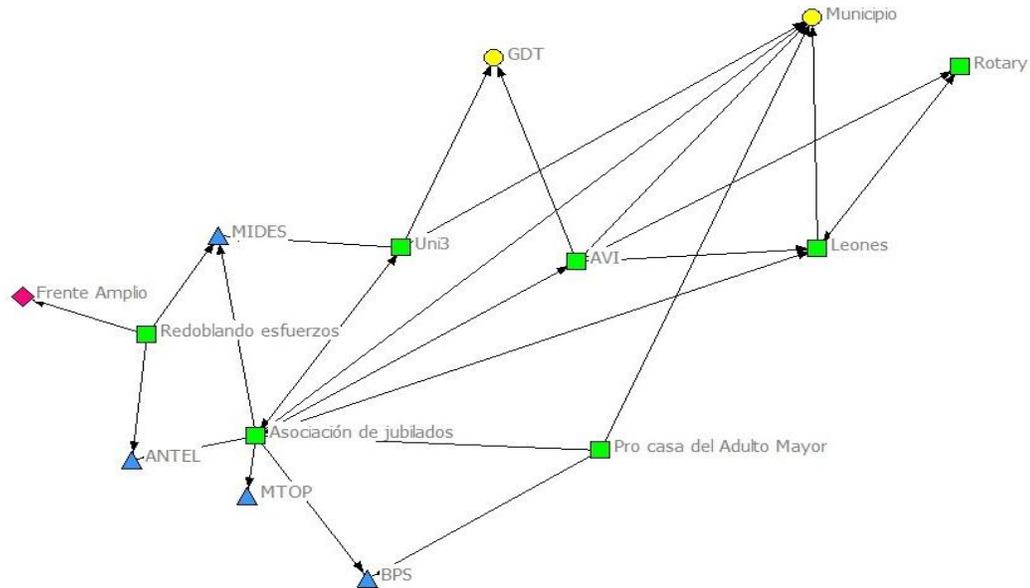
de la red con una medida de 0.273). En segundo lugar, el MIDES también es otro actor relevante, con un *indegree* de 0.136, lo cual indica que tres de las seis OSC relevadas han mantenido algún tipo de vínculo con este organismo.

En tercer lugar, el rol central que cumple la ONG Palmar en la red interna (siendo la OSC con más menciones de trabajo conjunto con otras organizaciones sociales), también se ve reflejado en la red externa, en donde establece relaciones con organismos internacionales, actores del GC, GD y gobierno municipal, lo que la convierte a su vez en la organización que adquiere los valores más altos de intermediación (23.000) ya que establece redes con ciertos actores que el resto de las OSC no han logrado construir, como por ejemplo el PNUD y el MVOTMA . Si bien esta organización ha asumido tareas en otras áreas sobre todo vinculadas a lo social, está orientada fundamentalmente a un tema específico: el cuidado ambiental de la zona de los bosques de Palmar.⁵⁵ En este sentido, los cometidos esenciales de los municipios uruguayos, como se analizó, no tienen como prioridad el cuidado ambiental, fundamentalmente porque no cuentan con los recursos necesarios para especializarse en un tema tan concreto como el que esta organización trabaja. Esto hace que, en una localidad en donde este problema es un tema central de la agenda de las OSC, el municipio no sea el actor más interesante para las organizaciones a la hora de interactuar.

Por tanto, cuando las agendas y temas de interés de las OSC y del gobierno local son diferentes, las autoridades locales no se encuentran ante la presión de crear nuevos canales institucionales de interacción por parte de las OSC dado que las organizaciones buscarán hacer valer sus intereses ante otros actores que puedan generar los recursos que necesitan para sus objetivos (en este caso el GD, organismos internacionales, MVOTMA).

⁵⁵ El bosque del Palmar está compuesto por las palmeras de butiá, que forman un extenso palmar natural de 70.000 hectáreas, único en el mundo. Es un ecosistema compuesto por diversas especies de plantas y animales, un auténtico bosque que crece en llanuras, sierras y zonas inundables.

Grafo N° 7: Red externa Municipio de Paso de los Toros



Fuente: elaboración propia

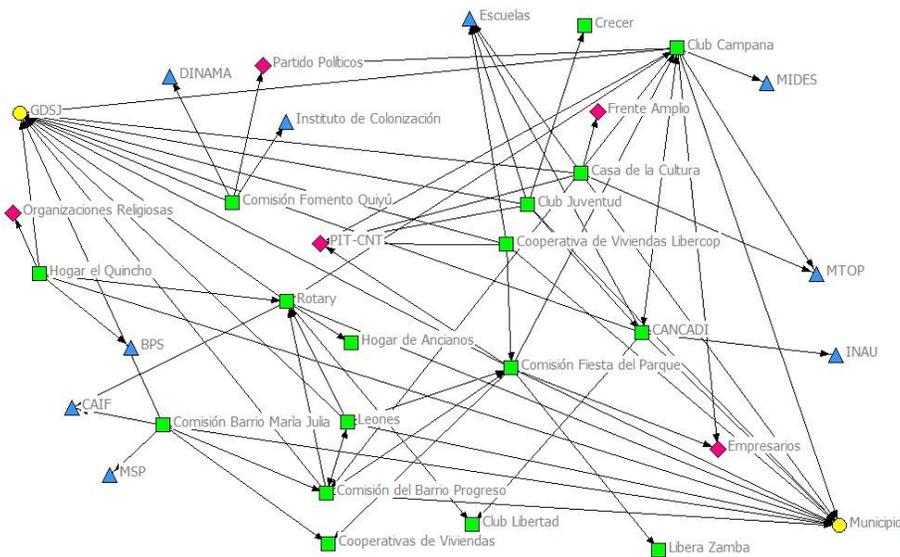
La red bimodal de Paso de los Toros también presenta tres características a resaltar. La primera es la escasa presencia de organizaciones del gobierno central en interacción con las OSC; de hecho, solamente fueron mencionadas cuatro organizaciones (MIDES, ANTEL, MTOP y BPS), y a esta escasa presencia se le suma el hecho de que la mayor cantidad de interacción entre OSC y gobierno central pasan únicamente por dos organizaciones: la Asociación de Jubilados (OSC que también ocupa un lugar central en la red interna) y Redoblando Esfuerzos que es la OSC que gestiona algunos programas del MIDES en el territorio. Esta situación marcar la poca capacidad de incidencia de las organizaciones sobre las políticas de nivel nacional en el territorio, lo que no genera incentivos en las autoridades locales para establecer vínculos con las mismas.

En el caso de la Asociación de Jubilados, al igual que sucede en la red interna, la medida de intermediación es la más alta de la red (33.000). Esto se explica porque es el nodo que tiene la posibilidad de establecer vínculos entre las OSC del territorio y actores relevantes de la vida política local, sobre todo vinculados al gobierno central.

Por otro lado, se destaca la importancia del municipio en el territorio, incluso más que el GD; la mayoría de las organizaciones manifestaron entablar vínculos con el gobierno local.

Por último, la ONG Redoblando Esfuerzos, no tiene ningún vínculo con el municipio ni con el GD, pero sí tiene relación con el MIDES por ser ejecutora de sus programas. También interactúa con el FA debido a que varios de los fundadores de la ONG son militantes de ese partido, e incluso han aspirado a cargos electivos para el gobierno municipal.⁵⁶

Grafo N° 8: Red externa Municipio de Libertad



Fuente: elaboración propia

Una primera diferencia que muestra la red externa de Libertad, en comparación con los otros dos casos analizados, es que en ésta las relaciones con las organizaciones del gobierno central son diversas y tienen como referencia sectores de acción también disímiles, lo que muestra que el campo de acción de las OSC es variado y no se limita a algunos asuntos puntuales como en Castillos y Paso de los Toros. Esto se puede explicar por el número de nodos que presenta la red interna de Libertad, lo que hace que las posibilidades de interacción con actores de diferente naturaleza aumenten.

Esta diversidad también lleva a que sean varios los actores puentes de la estructura. En este sentido, el Club Campana es el que adquiere la mayor medida de intermediación (92.000) dado que, como se puede apreciar en el grafo, establece contactos con algunos actores que

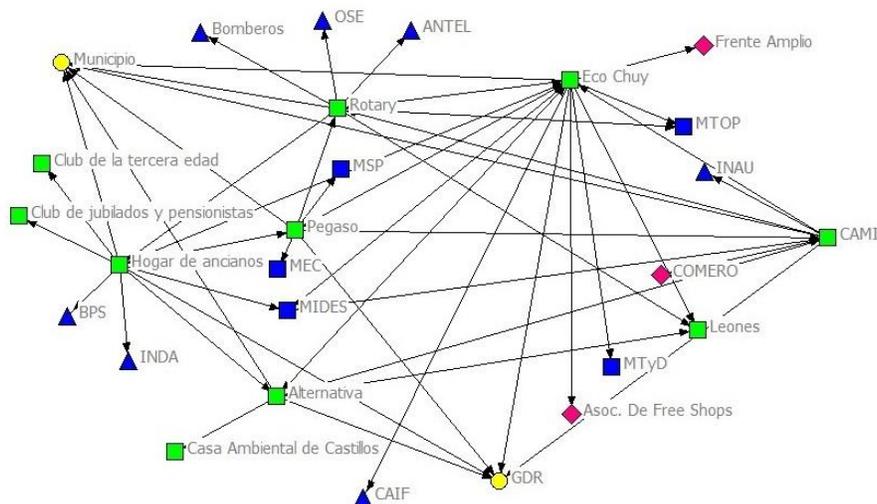
⁵⁶ La presidenta de esta ONG fue candidata a alcalde por el FA en Paso de los Toros.

están aislados de la red como el MIDES o el PIT-CNT. De todas formas, la Comisión del Barrio Progreso, del Barrio María Julia y la Comisión de la Fiesta del Parque también tienen altos valores en esta medida.

Aunque la heterogeneidad está presente, el GD y el municipio ocupan un lugar central ya que el rango de ambos actores es el más alto de la red (de hecho las 12 OSC entrevistadas manifestaron tener relación con el GD y 11 con el municipio). Dada esta situación, y tomando en cuenta el bajo grado de densidad de la red de Libertad presentada en el grafo unimodal, los gobiernos sub nacional son los dos actores más relevantes en la dinámica socio-política del territorio.

La baja densidad interna y la fuerte centralidad del municipio en el territorio, da cuenta de una sociedad civil que, si bien interactúa de manera fluida con las autoridades municipales y en este caso fundamentalmente con el alcalde,⁵⁷ lo hace de manera fragmentada y no como un núcleo conjunto. Esta estructura limita la capacidad de incidencia directa como colectivo social, y las interacción pasa por medio de relaciones bilaterales entre el municipio con las diferentes OSC.

Grafo N° 9: Red externa Municipio de Chuy



Fuente: elaboración propia

⁵⁷ Cuando se preguntó sobre cuál es el actor dentro del municipio con el que más interactúa, el 100% de las OSC respondió que ese actor es el alcalde.

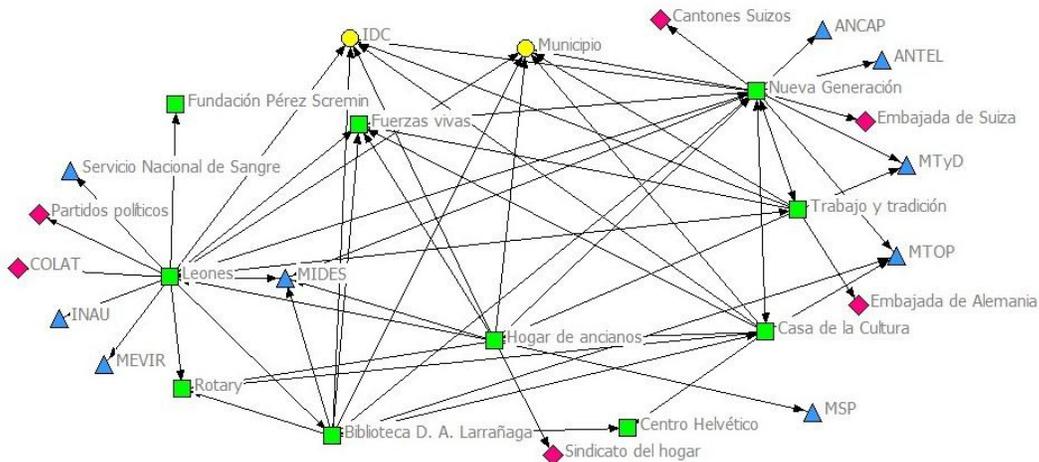
Un primer punto a resaltar en esta red es que dos actores, de naturaleza diferente, son los centrales: Eco Chuy y el municipio (en ambos casos el *indegree* de la red externa es de 0.231). A diferencia de lo que se presenta en el resto de las redes analizadas en donde el gobierno local es el principal actor, en este caso Eco Chuy mantiene el mismo número de interacciones que el municipio, ya que todas las organizaciones sociales han manifestado tener relación tanto con el municipio como con esta OSC.

A su vez, a diferencia de lo que presenta la red interna en donde ningún nodo mostraba niveles altos de intermediación, en este caso Eco Chuy se destaca del resto (38.833). Esto se asocia al vínculo que esta ONG ha establecido con organismos del gobierno central, organismos internacionales pero también partidos políticos. En este sentido, existe un vínculo estrecho entre ECO Chuy y el Frente Amplio. Esta institución está integrada por diferentes cuadros políticos frenteamplistas, incluso uno de sus fundadores es concejal por el FA. Los entrevistados han manifestado en reiteradas oportunidades esta relación, como lo demuestran las siguientes citas:

Acá hay un par de personas, correligionarios del FA de distintas agrupaciones, que hace tiempo están metidos en diversas organizaciones sociales. Esas personas son importantes, porque además levantan el teléfono y los atiende un ministro si quieren. Son históricos dirigentes del FA, y fueron los que antes de que existiera el municipio por medio de las organizaciones de la sociedad civil vinculaban al gobierno con el territorio (Entrevista a periodista del Chuy).

En general, las organizaciones que yo conozco, todas se vinculan con el Municipio, de una u otra manera, unas más y otras menos. Y eso tiene que ver con quienes están en el municipio. Son casi toda gente del FA, que vienen de las mismas organizaciones sociales (Entrevista a referente empresarial del Chuy).

Grafo N° 10: Red externa Municipio de Nueva Helvecia



Fuente: elaboración propia

Finalmente, al igual que en la red del Chuy, es en Nueva Helvecia donde algunas de las organizaciones sociales presentan los mayores niveles de interacción, incluso más que los gobiernos locales y departamentales. La larga tradición de las organizaciones sociales, especialmente de la ONG Nueva Generación y Fuerzas Vivas, muestran el rol central de las mismas. Si se analiza el rango a través del *indegree*, estas dos instituciones sociales presentan las medidas más altas (0.231) y un escalón por debajo está el municipio y el GD (0.191).

Cuando se analiza el nivel de intermediación, son también estas dos organizaciones las que adquieren los mayores valores. Esta situación se corresponde con la importancia que asumen también en la red interna, ambas instituciones son actores válidos que representan los intereses de las OSC del territorio, y por esto se convierten en interlocutores directos con la mayoría de los nodos de la red.

Por otro lado, esta red se diferencia del resto por la presencia de actores internacionales, como embajadas, y fundamentalmente por el vínculo con gobiernos locales suizos. El parentesco con estas comunidades les ha permitido a las organizaciones sociales acceder a recursos, sobre todo financieros, que fortalecieron su capacidad de acción. En este sentido, la creación del gobierno local les facilitó a las OSC fortalecer los vínculos a partir del

respaldo institucional y la legitimidad del municipio. Como se mencionó en el capítulo 3 cuando se observaron los mecanismos de innovación democrática, estos lazos se profundizaron sobre todo a partir de la conmemoración de los 150 años de la localidad.

4.4. LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

A partir del análisis del diamante y la lectura de los grafos se demostraron las diferencias existentes entre el comportamiento y la capacidad de acción de las OSC en los municipios relevados. En este sentido Nueva Helvecia se muestra como el caso en donde la sociedad civil presenta las mayores fortalezas en base al análisis del diamante.

Chuy y Libertad son los otros casos en donde se manifiesta una sociedad civil fuerte comparativamente según el diamante presentado, de todas formas existen diferencias entre sí de acuerdo al análisis de las cuatro dimensiones de fortaleza. Aunque las organizaciones de Libertad tienen un grado mayor de institucionalización y el número de OSC también es mayor, son débiles comparativamente en el impacto percibido. El Chuy se ve como una sociedad civil que si bien tiene un nivel de institucionalización menor, sus OSC tienen un mayor impacto percibido.

Por último, Paso de los Todos y Castillos presentan los valores más bajos de fortaleza de acuerdo al diamante. Se destaca el escaso impacto percibido sobre los asuntos de la localidad, y el bajo nivel de institucionalización que presentan.

Por su parte, el análisis sobre las redes también es un componente importante para comprender la capacidad de incidencia que tienen las organizaciones sociales sobre los actores estratégicos. En primer lugar, se encuentran diferencias sustanciales entre los casos, Nueva Helvecia y el Chuy son los dos municipios en donde las redes son más densas internamente. Además sus organizaciones sociales son las que más actores de naturaleza diferentes presentan en la red externa, en total el grafo de Nueva Helvecia y el Chuy se componen de 32 nodos en el primer caso y 31 en el segundo. Libertad también muestra un alto número de actores en la red externa, aunque menor. Por otro lado Castillos y Paso de los Toros son los casos en donde menos densas son las redes sociales, tanto en la red interna como en la externa. De hecho la red externa está compuesta por 21 actores en el primer caso y 13 en el segundo.

A su vez, en los dos casos en donde las instituciones participativas implican capacidad directa en la toma de decisiones de los ciudadanos, las redes externas muestran a alguna OSC en un lugar central, al igual que el municipio. En cambio, en los municipios en donde la innovación democrática presenta grados de decisión menor de los ciudadanos, el gobierno local es el actor central de la red y existe una fragmentación mayor en las estructuras tanto internas como externas.

Ahora bien, ¿cómo se manifiesta esta capacidad de incidencia en la apertura de los espacios? Lo primero a destacar es que se presenta una clara relación entre los municipios que han creado mecanismos de innovación democrática con incidencia directa y la capacidad de incidencia de la sociedad civil en esas localidades. Esto se evidencia en los casos de Nueva Helvecia y el Chuy.

Así, en el municipio de Nueva Helvecia, esta relación está marcada por la fuerte incidencia histórica que ha tenido la sociedad civil en las decisiones de la comunidad. Tanto desde los actores sociales, como desde las autoridades locales, se ha resaltado que esta incidencia fue un pilar para la puesta en marcha del municipio, y también para crear los mecanismos de innovación democrática. La siguiente cita muestra la relevancia histórica de la sociedad civil de la localidad.

No existía el municipio, pero nosotros nos organizábamos igual. Te digo más, yo creo que la sociedad civil en Nueva Helvecia es más fuerte que el Estado, hay un montón de ejemplos de esto. Desde que vamos y nos metemos con el tema del saneamiento de la ciudad, hasta que tenemos un stock de luces por si se rompe y se demoran en reponer (Entrevista a Integrante de OSC).

Por otro lado, cuando se analiza cómo la capacidad ha incidido en la apertura de los espacios, las entrevistas realizadas demuestran esta relación:

A ella le convenía llamar a la comunidad a participar en la conmemoración de los 150 años. Es impensado que no lo haga, no tenía posibilidad de hacer algo digno sin apoyo. Incluso para la organización de todas las actividades y obras, las Fuerzas Vivas tienen más profesionales calificados que el propio municipio (Entrevista a integrante de OSC).

Los contactos con las organizaciones nacionales e internacionales que nos iban a dar los recursos para hacer las obras, los concursos, las diversas fiestas, etc. los tiene la sociedad

civil, no el municipio. Entonces, o los integrás a o te quedas sin eso (Entrevista a concejal del FA).

Las Fuerzas Vivas hace rato que vienen organizando cosas para esta fecha. Mirá si a la hora de los festejos propiamente dicho los dejás afuera, te ganás unos enemigos muy fuertes para cualquier cosa que quieras hacer. Ella (*refiriéndose a la alcaldesa*) fue hábil en este sentido, no quería ganarse un problema a futuro (Entrevista a referente del MIDES en el territorio).

El otro caso que se muestra, comparativamente, como una sociedad civil fuerte es el Chuy, que sobre todo tiene un impacto percibido muy alto tanto por los actores internos de las OSC como de los actores externos. También presenta redes sociales densas compuestas por muchas relaciones entre sí internamente y con los diversos espacios de interacción en donde se vincula con otro tipo de organizaciones. Uno de los entrevistados resumía esta fortaleza de la siguiente manera:

Acá tenemos un fenómeno muy especial que no pasa en todos los municipios: la sociedad civil tiene mucha fortaleza; tuvo siempre, es posible que sea por estar tan alejado de la capital del país y de la departamental. Por eso creo que este es un municipio con una expresión de ONG fuerte (Entrevista a concejal del FA del Chuy).

Antes de la puesta en marcha de los municipios, las organizaciones sociales lograron establecer una alta densidad de vínculos con actores externos, y en consecuencia la red externa de las OSC del Chuy muestra cómo estos vínculos se ven representados. Sobre todo se destaca la diversidad de organismos del gobierno central, lo que muestra el amplio abanico de asuntos sobre los que las OSC intervienen.

Por otro lado, como ya se remarcó, Paso de los Toros y Castillos presentan los grados de fortaleza más bajos. Esta debilidad se manifiesta también en las entrevistas realizadas. En el caso de Paso de los Toros los entrevistados de diferente naturaleza muestran esta situación. Desde las OSC, se argumenta que la instauración de los municipios tampoco favoreció al fortalecimiento de la sociedad civil, sino que por el contrario incrementó la lógica individualista de demanda a las autoridades:

Ahora es hasta más fácil ir a golpear la puerta del gobierno, lo tenés ahí, cerca de tu casa y además te atienden. Entonces menos van a querer juntarse y perder tiempo, no van a entender lo importante de formar parte de una organización de la sociedad civil. Es el

municipio el que tiene que entender que eso no ayuda a crear capital social (Entrevista a integrante de OSC de Paso de los Toros).

No hay cabeza de participación, falta la cultura de participación. A la gente le cuesta salir de su casa, le cuesta abrirse y el espacio político no abre para que realmente la gente participe, porque si van y dicen, después nada se concreta. La gente se vuelca a la calle cuando se le afectó su bolsillo o la salud, muy en lo individual, cuando se toca lo propio (Entrevista a integrante de OSC de Paso de los Toros).

Desde el municipio, el argumento para explicar la debilidad de las OSC es la falta de involucramiento ciudadano para participar. Por tanto si se toma en cuenta la perspectiva de los actores estratégicos, la falta de involucramiento ciudadano hace que la sociedad civil pierda fortaleza y por tanto no encuentren incentivos para crear espacios institucionalizados de participación. De esta forma las demandas se canalizan por medio del contacto directo entre representantes y representados:

Nos pasan en todos los órdenes, la gente no participa y no quiere involucrarse, no sale a la calle porque no tiene tiempo. En 15 mil habitantes que somos acá, yo diría que somos solo 50 los que estamos metidos en todo, en la política, en las organizaciones sociales, y en los clubes deportivos. Nos vemos la cara todo el tiempo entre esa gente (Entrevista al alcalde de Paso de los Toros).

Otro aspecto que genera problemas para establecer presión ante las autoridades es la fragmentación interna de las OSC que se presenta en Paso de los Toros. El conflicto entre organizaciones, sobre todo con la ONG Redoblando Esfuerzos hace que la capacidad de acción de las OSC sea menor. Esta falta de interacción deriva en que el esfuerzo por incidir sea de forma aislada y particularista entre el municipio y las organizaciones, generando un sesgo en la capacidad de incidencia de las OSC dado que esta situación le permite a los actores estratégicos interactuar directamente con las organizaciones que estén en sintonía con sus intereses.

El caso de Castillos es similar, el poco involucramiento de los ciudadanos hace que las demandas respondan a lógicas individuales de las organizaciones:

La debilidad mayor de las organizaciones sociales está en la falta de gente para que las apoye. Por ejemplo, antes era un honor formar parte de los rotarios, y si bien lo sigue siendo, para el individuo que tratan de incluir es más un compromiso. Lo digo como

cualquier entidad social. Es difícil armar cuerpos por falta de interés de la población o por falta de tiempos (Entrevista a alcalde de Castillos).

Otro de los problemas remarcado en las entrevistas es la fragmentación existente entre las organizaciones sociales insertas en el territorio. Cuando se analizó la densidad de la red interna se observó que presentaba una medida comparativamente baja, y eso tiene que ver con la lógica territorial del municipio de Castillos que dificulta establecer un diálogo unificado entre las OSC y en consecuencia sus intereses son diversos. Esto genera que también la capacidad de presión sobre las autoridades locales disminuya, y lleva a que las OSC actúen de manera individual con demandas particulares ante el gobierno local.

En conclusión, la capacidad de incidencia de la sociedad civil y de los espacios de innovación democrática creados permite concluir algunos aspectos a tomar en cuenta: a) la importancia de la densidad de las relaciones que lleva a que las OSC establezcan intereses conjuntos y los actores estratégicos perciban la presión interacción; b) la importancia de la interacción con actores externos a los OSC; c) la percepción de debilidad de las OSC y la falta de involucramiento ciudadano; d) la relación entre partidos políticos y OSC; y e) la existencia de cierto sesgo participativo en la relación entre el gobierno municipal y las OSC.

En primer lugar, el análisis de redes muestra cómo los casos que se presentan con una mayor densidad en las redes internas, y que cuentan con OSC que ocupan un rol central en las redes externas, logran tener mayor incidencia sobre los intereses de los actores estratégicos, a diferencia de los municipios en donde esta situación no se presenta. Estas oposiciones en los incentivos se traducen en la capacidad que tienen las OSC de decidir sobre las cuestiones del gobierno local.

En los casos de Nueva Helvecia y el Chuy las organizaciones ocupan un rol central en la vida política local como lo muestra el análisis de redes desarrollado, en ambas localidades, previo a la existencia de los municipios como nivel de gobierno, las OSC lograron ser el motor promotor de cambios a través de las relaciones que se establecieron con otros actores –fundamentalmente del gobierno central, la cooperación internacional y el gobierno departamental-. Esta realidad ha hecho que las nuevas autoridades se vean incentivadas a

establecer vínculos de cooperación con las OSC en el territorio, lo que en consecuencia derivó en la apertura de mecanismos institucionales de participación ciudadana.

Por su parte, los casos de Castillos y Paso de los Toros muestran redes de OSC que no logran tener incidencia sobre la vida política local de manera significativa. En el caso de Paso de los Toros, las organizaciones relevantes son creadas recientemente y están relacionadas a la provisión de servicios sociales promovido por el MIDES. Sin embargo, la relación de esta OSC se basó en el conflicto con las otras organizaciones y con las autoridades locales, lo que hizo que no ocupe un rol central en la red externa analizada y aún menos en la interna, ya que es la única OSC que no establece lazos con otras organizaciones. En el caso de Castillos, la fragmentación territorial de las OSC impide construir una densidad mayor que logre posicionarlas como un actor relevante en todo el municipio, y por tanto, las demandas y acciones no logran ser homogéneas.

Esta situación hace que exista una percepción de las autoridades de que no existe voluntad de los ciudadanos de participar, esto ha sido marcado fundamentalmente en los casos de Castillos y Paso de los Toros. Como se mencionó anteriormente, la literatura ha marcado esta causa como una de las razones que las autoridades utilizan para no intensificar la participación (Font *et al*, 2011). Esta percepción se puede identificar al analizar uno de los valores de la fortaleza analizados anteriormente: el número de miembros activos.

En este sentido, si bien no existen diferencias entre los casos en el número de organizaciones relevantes en el territorio, sí existen diferencias en la cantidad de miembros que participan de las OSC, y son los casos de Castillos y Paso de los Toros los que presentan el menor número comparativamente. A su vez, esta debilidad también está relacionada con la capacidad de interacción que presentan las OSC en ambos casos y a la fragmentación existente, el no contar con una articulación que permita generar mayor incidencia sobre las acciones del gobierno municipal, puede ser identificado como una carencia por parte de las autoridades que le atribuyen a la escasa motivación de participar de los ciudadanos.

En segundo lugar, cuando se analiza la relación entre partidos políticos y organizaciones, se puede ver que en tres casos se presenta una interacción marcada entre ambos actores, pero esa relación difiere en la incidencia que las organizaciones sociales han tenido sobre el

gobierno. En este sentido, un punto central a destacar en las interacciones entre OSC y partidos políticos es que todas presentan una característica similar: en todos los casos en donde las organizaciones identificaron una relación con los partidos, lo hicieron con el FA. Esto refuerza lo planteado por la literatura, que asocia la historia del principal partido de izquierda en el Uruguay con las OSC (Rossel, 2013).

Cuando se analiza cómo ha influido el vínculo entre OSC y partidos políticos, la relación entre los mismos y su impacto en la apertura de espacios de innovación democrática presenta tres escenarios disímiles. Uno en donde la relación ha llevado a la exclusión de las OSC; en otro en donde la relación no ha tenido impacto marcado en la apertura de los mecanismos, pero sin representar un relacionamiento de conflicto entre la OSC y las autoridades locales; y otro caso en donde esa relación fue fundamental para la puesta en marcha de los procesos participativos.

En Paso de los Toros, la ONG Redoblando Esfuerzos mantiene una relación estrecha con el FA, al punto que varios de sus integrantes han sido candidatos a las elecciones municipales por este partido sin obtener ningún cargo en el CM. Esta situación ha llevado a que el gobierno municipal, respondiendo a los intereses del PN, buscara excluir de las decisiones del gobierno local a la ONG tomando en cuenta su poder en el territorio por la relación con el gobierno central.

La situación de conflicto entre CM y Redoblando Esfuerzos se ve incluso agravada por la fragmentación existente entre las propias organizaciones sociales, que no establecen vínculos con esta ONG por conflictos internos de intereses. Por tanto, el vínculo de la ONG con el FA y su conflicto latente con el CM, sumado a la nula vinculación con las otras organizaciones sociales del territorio, hacen que las posibilidades de presión de la esta organización ante las autoridades sea escaso.

Libertad tiene en la Casa de Cultura la única organización que manifestó tener una relación directa con el FA. Desde su fundación en la década de los 80, a la salida de la dictadura militar, esta organización se formó a partir de un grupo identificado con la izquierda que buscó promover la cultura en la localidad. A diferencia de caso anterior, si bien también algunos representantes de la ONG fueron candidatos por el FA al gobierno local, esta situación no derivó en un conflicto con las autoridades electas; la relación con las

autoridades municipales es de cooperación, de hecho el gobierno municipal ha aportado recursos materiales y financieros para la realización de actividades de la ONG. Sin embargo, el vínculo es directamente con el alcalde de manera informal, sin establecer mecanismos institucionalizados, dándose de manera directa según demandas concretas de la organización.

En el caso del Chuy la situación es diferente. La ONG Eco Chuy está directamente vinculada con el FA, sus fundadores se identifican como militantes de ese partido y al igual que en los casos anteriores algunos fueron candidatos a cargos electivos por este partido. Pero a diferencia de los otros casos, dos representantes lograron ser electos concejales, por lo que los posicionó en un lugar diferente en el sistema político local. La disputa interna dentro del municipio, que se analizará en el capítulo siguiente, muestra la importancia de la relación entre partido político y OSC para la apertura de los mecanismos:

La gente del “cura”⁵⁸ está en las comisiones, y les pone contrapeso a Mary.⁵⁹ Y ella hace lo mismo, pone a su gente, que ya está metida en el municipio, gente de barrio, de las comisiones de donde ella se formó (Entrevista a periodista del Chuy).

Por último, otro de los riesgos marcados por la literatura sobre la apertura de espacios de participación e incorporación de las organizaciones en la toma de decisiones, son los posibles sesgos participativos que se generen a la hora de seleccionar a los participantes (Navarro, 2000). En este sentido, los casos de los municipios uruguayos han mostrado cómo utilizando los recursos provenientes de los otros niveles de gobierno, se implementaron instituciones participativas que presentan un sesgo en la selección de los participantes. Los diseños de los programas centrales dejaron abierta la posibilidad de que las autoridades locales utilizaran discrecionalmente la selección de los participantes y la utilización de los fondos públicos, un ejemplo de esta conducta es la puesta en marcha del programa +Local. En el caso de Libertad, ante una demanda de una organización vinculada al deporte, el alcalde la convocó directamente para buscar una solución a su problema.

En esta sección se analizó cómo la sociedad civil y sus características juegan un rol importante en los incentivos y en las preferencias de las autoridades locales a la hora de ceder poder. En particular la fortaleza, la interacción entre las organizaciones sociales y la

⁵⁸ El “cura” es Francisco Laxalt, ex párroco y perteneciente al FA. Fundador de varias OSC de la localidad.

⁵⁹ Mary es la Alcadesa del Chuy Mary Urse, perteneciente al FA.

posición central que ocupan en las redes, generan diferencias en la capacidad de incidencia de las OSC y en consecuencia en el comportamiento político de los actores estratégicos. Sin embargo, en los casos analizados no se presenta como una condición suficiente para que se establezcan mecanismos participativos institucionalizados de alta incidencia en las decisiones. En la próxima sección se analizará cómo la competencia política forma parte también de los incentivos de las autoridades locales para crear instituciones participativas.

4.5. COMPETENCIA POLÍTICA EN LOS MUNICIPIOS

La creación de los municipios modificó la configuración de la competencia política en Uruguay. Con la figura electiva de los alcaldes y concejales se abrió un nuevo escenario de competencia que generaba incertidumbre entre los electores, pero sobre todo entre los cuadros políticos.

Esta sección tiene por objetivo mostrar cómo esa nueva competencia política jugó –o no– para que los actores estratégicos decidieran ceder poder e incluir nuevas voces en la toma de decisiones del gobierno municipal. Se analizan, en base a las dimensiones de competencia política planteadas en el apartado teórico, el índice de competencia para los cinco casos de esta investigación, para luego observar cómo los distintos grados de competencia incidieron en la apertura de los espacios de participación ciudadana.

Para esto, en un primer momento se muestra la oferta política a nivel municipal y la participación de los ciudadanos en estas elecciones. Luego, utilizaremos las cuatro dimensiones de análisis propuestas: competencia electoral externa, ambiente político externo, competencia electoral interna y ambiente político interno.

4.5.a. LA OFERTA DE LOS PARTIDOS Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS

La novedad y lo imprevisto de las elecciones municipales para muchos actores del sistema político llevó a que los partidos tuvieran que conformar rápidamente cuadros locales que representaran sus intereses. Sin embargo, ese acuerdo no fue sencillo. En muchos municipios las bases locales no tenían la organización necesaria para afrontar una disputa electoral a ese nivel, e incluso los conflictos internos dentro de los partidos también condicionaban la estrategia a seguir para alcanzar la victoria.

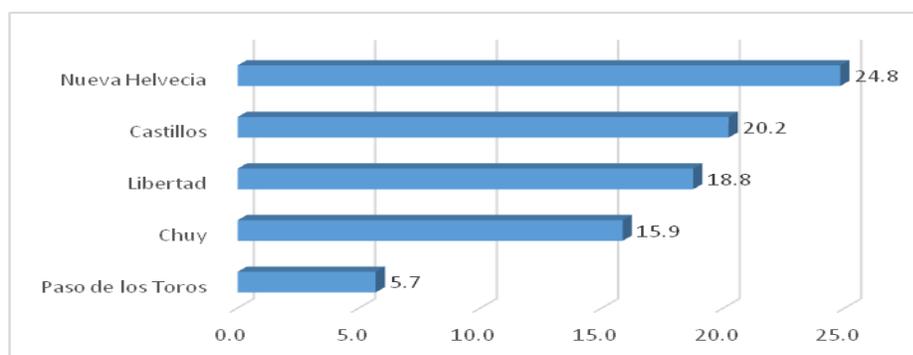
Como consecuencia, la oferta política no fue igual en todos los casos. En algunos municipios los partidos menores (PI y AP) no tuvieron candidatos propios. Tampoco fue

igual la oferta dentro de los partidos mayores, ya que en algunos municipios mostraron una lista única, mientras que en otros se tuvieron diversas opciones. Incluso también, para alcanzar un mayor peso político, referentes locales de distintos partidos formaron acuerdos y concurrieron a las elecciones en una misma lista.⁶⁰

En todos los gobiernos locales aquí analizados, tanto el FA como el PN, presentaron más de una lista para las elecciones municipales. Lo que sí varió fue la cantidad de listas que se presentaron. En los extremos se encuentran Libertad en donde se postularon 7 listas para el FA y 8 para el PN; y Paso de los Toros, en donde únicamente hubo 2 listas por el PN y 4 por el FA. Por su parte, el PC en Libertad, Castillos y Chuy concurrió a las elecciones con lista única. Por otro lado, solamente en dos municipios se presentaron a la competencia electoral los partidos menores, la AP en el Chuy y Libertad y el PI en Libertad.

En cuanto a la participación de los ciudadanos en las urnas, ya se ha dicho que las elecciones municipales han tenido un alto nivel de votos en blanco. En estos cinco casos el porcentaje de votos válidos no ha sido homogéneo: Nueva Helvecia es el municipio que registra los mayores niveles de voto en blanco (24,8 %), mientras Castillos, Libertad y el Chuy tienen 20,2 %; 18,8 % y 15,9 % respectivamente. El municipio que alcanzó menos votos en blanco, y por una diferencia significativa con los otros casos, fue Paso de los Toros (5,7 %).

Gráfico N° 15: Porcentaje de votos en blanco a nivel municipal



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

⁶⁰ Las alianzas entre partidos políticos previo a las elecciones no es una práctica común en Uruguay, salvo en las instancias de *ballotage*. Sin embargo, para las próximas elecciones de mayo de 2015 se creó un partido de coalición entre blancos y colorados –el Partido de la Concertación– con el objetivo de derrotar al Frente Amplio en Montevideo. En el caso de los municipios no se crearon nuevos partidos, sino que referentes de diferentes partidos se presentaron en una misma lista, sea esta del PC o del PN.

Estos datos llaman la atención para el interés de nuestra investigación por dos cuestiones. En primer lugar, como se vio en el capítulo 3, Nueva Helvecia es el municipio que ha creado mecanismos de innovación democrática en donde los ciudadanos tienen un involucramiento directo en la toma de decisiones, mientras que Paso de los Toros es el caso que presenta mecanismos que implica solamente consulta e información a los ciudadanos. En segundo lugar, algo similar sucede cuando se analiza la capacidad de incidencia de la sociedad civil; Nueva Helvecia tiene una sociedad civil que, dado la fortaleza y la estructura de redes, tiene una capacidad de incidencia mayor que Paso de los Toros. No obstante, a la hora de analizar los votos en blanco en ambos casos, Nueva Helvecia presenta un porcentaje significativamente mayor al de Paso de los Toros.

Es difícil encontrar una respuesta contundente que permita analizar el comportamiento de los votantes en ambas localidades, pero de acuerdo a las entrevistas realizadas, algunas posibles causas se pueden esbozar a modo de hipótesis.

Por el lado de Paso de los Toros, las razones están asociadas a la fidelidad del voto de los ciudadanos hacia el PN y sus líderes locales. Como se verá en las próximas páginas, históricamente en esta localidad ha ganado este partidos y existe una fuerte identidad, sobre todo con los dos líderes locales que responden a sectores diferentes.

Los van a buscar a sus casas para que la gente vaya a votar. Y obviamente que van porque saben que sino después no pueden pedir. Es como una calesita que nunca termina, te doy, te voto, te doy, te voto. Entonces claro que van a ir a votar (Entrevista a integrante de OSC).

Acá si no fuiste a barrer el comité, a cebarle mate al alcalde y a votar cuando se te pida, no tenés derecho a trabajar en el municipio. Les pedís por favor que hicieran un concurso, por el bien de su propio partido, de Paso de los Toros. Simularon que hacían algo, al final siguió todo igual (Entrevista a Concejal del FA).

En el caso de Nueva Helvecia es más difícil poder encontrar una explicación de la baja participación en las elecciones municipales. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas, varios actores hicieron alusión a dos problemas concretos: que la elección estaba definida en favor del PN y que había un desconocimiento de la contienda municipal en la localidad. Por un lado, esta localidad siempre ha tenido una tradición de voto orientada al PN, y eso motivó a que muchas personas no se acercaran a votar, a diferencia de Paso de los Toros, en donde, si bien el triunfo del PN era previsible, la disputa estaba entre las

fracciones que necesitaban del apoyo electoral para ganar unas elecciones que se veían ciertamente disputadas. En Nueva Helvecia la división interna no estaba presente, por lo que la victoria era previsible. Por otro lado, el desconocimiento de la instauración de los nuevos municipios era palpable en la localidad, no solo a nivel ciudadano sino también político, y mucho tiene que ver la escasa importancia que insumió para las autoridades departamentales la promoción de estos nuevos niveles de gobierno.

4.5.b. LAS CUATRO DIMENSIONES DE LA COMPETENCIA POLÍTICA

En este apartado analizaremos las cuatro dimensiones sobre la competencia política en los cinco municipios: competencia electoral externa, ambiente político externo, competencia electoral interna y ambiente político interno.

Dimensión 1: Competencia electoral externa

a) Rotación partidaria en el control departamental:

La alternancia política es un factor que se toma en cuenta para analizar el nivel de competencia existente (Sartori, 1987). En los municipios no se puede analizar esta variable ya que estamos ante la primera ronda del juego, pero sí se puede observar cómo ha sido el comportamiento a nivel de los gobiernos departamentales. Para analizar los escenarios de alternancia, se va a tomar como punto de referencia las elecciones de 1984, que son las primeras luego de la dictadura militar (1973-1984).

El mapa político de los 19 GD muestra que en algunos casos no ha existido rotación de partidos en el gobierno; en otros la rotación se dio solamente entre dos partidos; y en otros han gobernado los tres partidos políticos más relevantes. En los casos de esta investigación se presentan dos de los tres escenarios.

Antes de analizar los casos, primero es necesario describir cómo se configura el GD. Los mismos están conformados por dos órganos: uno ejecutivo (intendente) y otro legislativo (Junta Departamental). A su vez, este órgano legislativo está compuesto por 31 ediles departamentales que son electos junto al Intendente por voto popular. A diferencia del intendente, los ediles ocupan cargos no remunerados.

Es importante destacar que el partido que resulte victorioso en los comicios departamentales por mayoría simple, no solo obtendrá el ejecutivo del GD, sino que

también la mitad más uno de los ediles departamentales, por tanto tendrá la posibilidad de conseguir mayorías absolutas dentro de la Junta Departamental. Esto define a los GD con un fuerte poder en el ejecutivo, "... la elección directa del intendente, el mandato fijo del gobierno, la designación o cese del gabinete con total prescindencia del legislativo y los amplios poderes legislativos que el jefe comunal posee, hacen que el régimen de gobierno pueda ser catalogado como hiper presidencialista" (Koolhaas y Rodríguez, 2006: 2-3).

A esta fuerte tendencia presidencial hay que agregar que en la mayoría de los casos se presenta lo remarcado por Shugart y Carey (1992), quienes resaltan que frente a un diseño institucional en donde el sistema de mayoría simple para la elección presidencial y la representación proporcional para el poder legislativo están combinadas en elecciones simultáneas, se va a fortalecer la tendencia a que se formen dos partidos mayoritarios.

Tomando en cuenta los casos de esta investigación, los municipios de Paso de los Toros, Libertad y Nueva Helvecia se encuentran en departamentos que han sido históricamente gobernados por el PN. El municipio de Paso de los Toros se ubica en los límites de Tacuarembó. En este departamento el PN ha sido la mayor fuerza política, ya que desde su primera victoria en 1958, hasta la última elección de 2010, siempre ha tenido el control del ejecutivo departamental. Especialmente, desde 1984 esta diferencia se ha ido acrecentando. Como lo muestra el siguiente cuadro, solamente en las elecciones de 1984 el PN tuvo posibilidades ciertas de perder las elecciones, para luego alcanzar más del 70 % de los votos válidos en tres elecciones consecutivas. A su vez, este es el único departamento del país en donde un partido ha logrado alcanzar la victoria por más del 70 % en las últimas elecciones del 2010.

Cuadro N° 14: Votos válidos por partidos en las elecciones departamentales de Tacuarembó (%)

Partido	Elección					
	1984	1989	1994	2000	2005	2010
PN	47,3	53,8	52,4	71,4	73,2	70,3
PC	43,3	36,5	32,6	13,7	4,6	5,4
FA	7,9	6,5	12,9	14,4	22,2	24,3
Nuevo Espacio	-	2,9	1,9	0,5	-	-
Unión Cívica	1,5	-	-	-	-	-
Otros	-	0,2	0,1	-	-	-

Fuente: elaboración propia en base a datos de Corte Electoral

La segunda fuerza política ha sido, hasta las elecciones de 1994, el PC. Sin embargo, desde el 2000 en adelante, el FA logró posicionarse como el competidor más cercano del PN. La amplia diferencia entre el PN y el resto de los partidos hace necesario resaltar un punto nada menor para entender la relación entre el GD y los municipios: la diferencia ha llevado a que la disputa por el GD y los municipios esté en la interna del partido. El PN a nivel país tiene dos grandes fracciones: el wilsonismo⁶¹ y el herrerismo.⁶² Estos dos sectores son los que se disputan el liderazgo del partido en el departamento de Tacuarembó. De hecho, se han intercambiado en el dominio del ejecutivo departamental. Durante los períodos de 1985-1989 y 1990-1994 el intendente fue Sergio Chiesa que responde al sector herrerista, y en los períodos de 1995-1999, 2000-2004 y 2005-2009 los intendentes fueron Eber Da Rosa y Wilson Ezquerria del sector wilsonista.

Esta disputa ha llevado a diversos conflictos internos dentro del partido por su liderazgo, y si bien los sectores responden al mismo lema, en la práctica funcionan como agrupaciones diferentes, y las lealtades de los electores no están asociadas al partido sino a los líderes locales.

Otro de los municipios, Libertad, se encuentra en San José. Al igual que Tacuarembó, este departamento, desde la salida de la dictadura hasta las últimas elecciones, ha sido gobernado por el PN de forma ininterrumpida. Sin embargo, a diferencia del caso anterior en donde la disputa interna entre los sectores ha llevado a conflictos intra-partidarios, la hegemonía blanca en San José tuvo un liderazgo claro del principal referente del herrerismo a nivel local, Juan Antonio Chiruchi, quien se desempeñó como intendente del departamento en cuatro períodos (1985-1989 y 1990-1994/2000-2004 y 2005-2009) y fue, además, intendente en los últimos años de la dictadura militar.

La historia política pos-dictadura en el departamento no se comprende sin hacer referencia a este líder, que además de gobernar durante 20 años el GD fue quien designó a sus

⁶¹ Sector que surge a partir de la figura de Wilson Ferrerira Aldunate (1919-1988), uno de los principales representantes del partido durante la década de los 60, 70 y 80; además reconocido por ser uno de los políticos opositores de la dictadura militar lo que lo llevó al exilio. Con el retorno de la democracia, a partir de su figura, se creó un sector dentro del PN que ha tenido un gran peso político, sobre todo en el interior del país.

⁶² Sector que surge a partir de la figura de Luis Alberto de Herrera (1873-1959), quien fuera la principal figura del partido durante más de 50 años en la primera mitad del siglo XX.

sucesores en el cargo cuando él se convirtió en senador y ministro de vivienda durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle.⁶³

Si bien el PN ha sido la mayor fuerza política, hay dos hechos que han llevado a que este liderazgo se viera en disputa para las elecciones departamentales del 2010. Por un lado, Chiruchi ha perdido peso a la interna del partido y en las próximas elecciones de mayo del 2015 no será candidato al ejecutivo departamental; y por otro el crecimiento del FA en las elecciones nacionales dentro del departamento. En las elecciones nacionales en San José, el FA ha crecido de manera regular, ya que en 1999 alcanzó el 31,3 %, aumentando 12,6 puntos porcentuales. Para las elecciones de 2004 consiguió un 43,9 %; y en las elecciones nacionales de octubre de 2009 el FA obtuvo el primer triunfo en el departamento obteniendo un 44,1 % de los votos frente a un 36,3 % del PN.

Pese a estos factores, el PN volvió a triunfar en las elecciones del 2010 con un amplio margen. Aunque ha perdido peso sigue siendo la principal fuerza política dentro del departamento. Este hecho marca las diferencias entre las elecciones nacionales y las departamentales, desde la reforma de 1996 que separó en el tiempo ambas elecciones, se puede advertir que en el caso de San José los electores han discriminado entre una y otra, apoyando a un partido para el gobierno nacional y a otro para el gobierno departamental. El siguiente cuadro muestra la evolución del voto en las elecciones departamentales.

Cuadro N° 15: Votos válidos por partidos en las elecciones departamentales de San José (%)

Partido	Elecciones				
	1989	1994	2000	2005	2010
PN	56,5	45,4	72,5	61,6	59,9
PC	26	29,9	6,3	2,9	4,2
FA	10,5	20,4	20,4	34,8	34,7
Otros	7	4,3	0,8	0,7	1,2

Fuente: elaboración propia en base a datos de Corte Electoral

De este cuadro se desprende que, pese a haber crecido en el voto a nivel nacional, el FA no aumentó su caudal a nivel departamental entre 2005 y 2010, lo que reafirma el poder del PN en el segundo nivel de gobierno en este territorio.

⁶³ Luis Alberto Lacalle fue presidente de la República por el PN durante el período 1990-1994.

El tercer municipio que está dentro de un departamento liderado por el PN es Nueva Helvecia que se encuentra en los límites de Colonia. Desde 1954 hasta 2005 este partido ha resultado victorioso en todos los comicios para elegir autoridades departamentales. Sin embargo, a diferencia de los dos casos anteriores, la disputa por el ejecutivo departamental ha tenido elecciones bastante más reñidas. De hecho, como se aprecia en el siguiente cuadro, en el período post-dictadura en tres elecciones (1984, 1994 y 2000) las diferencias porcentuales de votación entre el PN y el partido que le seguía en cantidad de votos no superaron el 5 %.

Cuadro N° 16: Votos válidos por partidos en las elecciones departamentales de Colonia (%)

Partido	Elecciones					
	1984	1989	1994	2000	2005	2010
PN	43,3	50,7	38,7	42,8	57,1	55,7
PC	43,3*	32,9	37,2	38	8	10,9
FA	12,1	11,4	20,2	17	34,8	33,2

*En las elecciones de 1984 el triunfo del PN sobre el PC fue solamente por 268 votos.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Corte Electoral

Desde las elecciones del 2000, y a raíz de la fuerte caída del PC, el FA se transformó en el segundo partido más votado, pero todavía lejos de lograr la victoria. De todas maneras, de los departamentos analizados hasta ahora, Colonia es el que presenta el escenario más competitivo.

Por último, los municipios del Chuy y Castillos están ubicados territorialmente dentro del departamento de Rocha. A diferencia de los casos analizados hasta ahora, en este GD el FA es la fuerza mayoritaria y ha resultado victorioso en las últimas dos elecciones (2005 y 2010). Este departamento tiene como característica que durante todo el período post dictatorial ha existido una reiterada alternancia en el poder del ejecutivo departamental. De hecho, los tres principales partidos han gobernado. En 1984 el triunfador fue Aduino Puñales del PC; mientras que en 1999 la elección la obtuvo el PN de la mano de Irineu Riet Correa. En las elecciones de 1994, volvió a triunfar Puñales y en el 2000 se dio una nueva alternancia y el ejecutivo departamental fue gobernado por el PN con la vuelta a la

intendencia de Riet Correa. En las elecciones del 2005 el resultado arrojó el triunfo del FA por primera vez, siendo electo Artigas Barrios, y en el 2010 volvió a ser reelecto.

Por tanto, de las seis elecciones celebradas desde el retorno de la democracia, los tres partidos han sido electos para gobernar el ejecutivo departamental de Rocha en dos oportunidades cada uno.

Cuadro N° 17: Votos válidos por partidos en las elecciones departamentales de Rocha (%)

Partido	Elección					
	1984	1989	1994	2000	2005	2010
PN	40,2	50,2	41	45,6	38,8	24,3
PC	52	39,9	43,1	37,7	9,3	8,5
FA		5,9	12,7	16,1	51,7	57,5
Otros	7,6	3,8	2,9	0,4		1,1

Fuente: elaboración propia en base a datos de Corte Electoral

Resumiendo esta dimensión, se puede observar que solamente dos municipios han tenido alternancia política en el nivel departamental (Chuy y Castillos), en el resto el liderazgo está en manos del PN desde hace más de 30 años. El siguiente cuadro muestra esta situación, y resume el indicador de competencia electoral externa, en donde la existencia de alternancia marca un mayor grado de competencia política.

Cuadro N° 18: Alternancia en el GD

Municipio	Departamento	Partidos en el GD	Alternancia	Valor
Chuy	Rocha	PN/PC/FA	Si	1
Castillos	Rocha	PN/PC/FA	Si	1
Nueva Helvecia	Colonia	PN	No	0
Paso de los Toros	Tacuarembó	PN	No	0
Libertad	San José	PN	No	0

Fuente: elaboración propia

b) Nivel de competencia en el ejecutivo departamental

El segundo indicador analiza la diferencia por la que ganó en las últimas elecciones del 2010 el partido que está en el GD. En este sentido, el escenario muestra que en ningún caso el partido vencedor obtuvo un porcentaje menor al 50 %; no obstante, se observan diferencias importantes. Tacuarembó es el departamento en donde un partido ganó con mayor porcentaje de votos, luego le sigue San José, Rocha y por último, el escenario más

competitivo en este indicador lo representa Colonia. En el siguiente cuadro se pueden apreciar las diferencias, en donde el valor va de 0 a 1 y el 0 representa nula competitividad (un partido debería haber obtenido el 100 % de los votos para alcanzar este valor), y el 1 representa el grado valor más alto de competitividad.

Cuadro N° 19: Competencia electoral a Nivel Departamental

Municipio	Departamento	Partidos en el GD	Porcentaje del partido ganador	Valor
Nueva Helvecia	Colonia	PN	55,7	0,886
Chuy	Rocha	FA	57,5	0,85
Castillos	Rocha	FA	57,5	0,85
Libertad	San José	PN	59,9	0,802
Paso de los Toros	Tacuarembó	PN	70,3	0,594

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

c) *Cohabitación política*

El tercer indicador de la competencia electoral externa está vinculado a la posibilidad de existencia de cohabitación política. En ninguno de los casos se presenta cohabitación entre el GD y el GM. En los casos de Chuy y Castillos que están dentro de los límites del GD de Rocha, los dos niveles son gobiernos frenteamplistas, mientras que en los otros tres municipio el GD y el GM responde al PN.

La situación cambia cuando se analiza el escenario de cohabitación intramunicipal, ya que en dos de los cinco casos se presenta este tipo de cohabitación. Específicamente, en Colonia la mayoría de los municipios (incluido el de Nueva Helvecia) son del PN. Sin embargo en Juan Lacaze triunfó el FA. Esta localidad ha estado siempre identificada con el partido de izquierda; el hecho de ser un territorio que ha basado su desarrollo en la instalación de industrias de gran porte,⁶⁴ hizo que se crearan sindicatos de trabajadores, y de allí se formó la base electoral que ahora tiene el FA en la localidad.

El otro municipio que se enfrenta a un escenario de cohabitación intermunicipal es Libertad. De los dos GM que tiene el departamento de San José, uno es del PN (Libertad) y el otro del FA (Ciudad del Plata). Pese a la cercanía entre ambas localidades, las diferencias en relación a sus características socio-económicas y demográficas son muy marcadas. Mientras que Libertad es una localidad mediana en su densidad de población y con un

⁶⁴ Entre otras, se instalaron en la zona la Fábrica Nacional de Papel (FANAPEL) en 1898 y la fábrica Textil «La Industrial» de Campomar y Soulas S.A en 1903.

desarrollo medio de su estructura socio-económica, Ciudad del Plata es parte del cinturón periférico del área metropolitana de Montevideo, y su densidad de población es comparativamente alta en relación a Libertad, y además los niveles de pobreza y marginación son mucho mayores.⁶⁵

Cuadro N° 20: Cohabitación intermunicipal

<i>Colonia</i>	<i>Partido en el GM</i>	<i>Rocha</i>	<i>Partido en el GM</i>	<i>Tacuarembó</i>	<i>Partido en el GM</i>	<i>San José</i>	<i>Partido en el GM</i>
Carmelo	PN	Chuy	FA	Paso de los Toros	PN	Libertad	PN
Juan Lacaze	FA	Castillos	FA	San Gregorio de Polanco	PN	Ciudad del Plata	FA
Nueva Helvecia	PN	Lascano	FA				
Rosario	PN	La Paloma	FA				
Nueva Palmira	PN						
Tarariras	PN						

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

Dimensión 2: Ambiente político externo

a) Conflicto externo departamental

Como se ha venido advirtiendo a lo largo de esta investigación, una de las preocupaciones centrales que tenían los distintos actores políticos se centraba en el tipo de relacionamiento que se iba a establecer entre el GD y el GM, sobre todo tomando en cuenta de que la existencia de conflictos pudieran limitar la capacidad de funcionamiento de los municipios, que dependen en muchos aspectos de la voluntad política del GD.

De los cinco casos de esta investigación, en ningún municipio se muestra un escenario de conflicto entre ambos niveles de gobierno. Las entrevistas realizadas a los representantes locales y departamentales muestran que se mantiene una relación de cooperación y coordinación entre ellos. Como ya se dijo, no se presentan tampoco escenarios de cohabitación política, y este podría ser un factor que facilite este tipo de relacionamiento. De todas formas, sí hay diferencias entre los sectores de los partidos que gobiernan el GD y GM, y el caso más marcado es el de Paso de los Toros.

⁶⁵ Se pueden observar en el anexo los datos socio-demográficos de todos los municipios.

En páginas anteriores advertimos sobre la fuerte competencia entre los sectores dentro del PN en el departamento de Tacuarembó, y en este municipio esta fragmentación interna se reproduce, ya que si bien a nivel departamental gobierna la fracción wilsonista, en el GM el alcalde responde al sector herrerista. Esta rivalidad ha llevado a algunos enfrentamientos sobre todo al comienzo de la gestión:

El intendente puso al principio de la gestión algo así como un ‘Director de Desarrollo’ en Paso de los Toros, un hombre de su confianza para tratar de neutralizar al municipio, como un municipio paralelo. Fue como una forma de decir ‘acá mando yo’ (Entrevista a referente del MIDES).

Sin embargo, las negociaciones entre los sectores permitieron restablecer las relaciones, y tanto desde el GD como desde el GM han manifestado el buen funcionamiento y coordinación entre ambos niveles de gobierno.

En nuestro caso somos del mismo partido, pero de distintos grupos, con enfrentamientos de muchos años; pero acá dijimos que o dialogábamos o el que paga los platos es el vecino y así lo entendió el intendente y así lo entendí yo, empezamos a trabajar y no puedo decir nada. Trabajamos de forma muy coordinada con el intendente, y sobre todo con las direcciones del Gobierno Departamental (Entrevista a alcalde de Paso de los Toros).

En los otros dos municipios gobernados por el PN no existe la presencia de un GM de un sector y un GD de otro, sino que responden todos a la misma facción. En el caso de Nueva Helvecia, ambos son del sector wilsonista, y en Libertad tanto el alcalde como el intendente de San José son herreristas. En ambos municipios la relación se presenta como fluida y sin conflictos; en el caso de Libertad, tanto desde el sector oficialista como desde la oposición, se resaltó el bueno relacionamiento:

La relación ha sido muy buena, excelente, mejor de lo que yo me esperaba. Una relación muy fluida, con bastante coordinación entre el gobierno departamental y el municipio que eso era toda una incertidumbre porque no sabíamos cómo hacerlo. Siempre tenemos apoyo de ellos, también de sus funcionarios y eso fue fundamental para cumplir con lo que nos propusimos (Entrevista al alcalde de Libertad).

Hemos podido dar soluciones a la gente por la buena relación con el gobierno departamental que tenemos, sobre todo el alcalde. Porque a veces para dar soluciones

necesitás estar articulado con el Gobierno Departamental, sino quedás siendo como una comisión de fomento (Entrevista a Concejal del FA de Libertad).

En el municipio de Nueva Helvecia la percepción de los actores también da cuenta de la buena relación entre ambos niveles de gobierno, sobre todo por el apoyo brindado desde las direcciones del GD. Esta situación se diferencia con otros casos, en donde la falta de conocimiento y la incertidumbre, llevaron a que el conflicto entre GD y GM se diera entre cargos medios de las direcciones.

En el caso de los dos municipios frenteamplistas, se destaca la buena disposición del intendente como nexo entre el GM y el GD, que desde la implementación del nuevo nivel se mostró como un actor dispuesto a impulsar el proceso descentralizador. Por otro lado, desde el GD marcan el hecho de ser todos pertenecientes a un mismo partido, lo que pudo ayudar a profundizar las relaciones entre ambos niveles:

En general nuestra relación con los municipios ha sido muy buena. Hay factores políticos y humanos para que esto se dé. Políticos porque somos todos de una misma fuerza, y eso sin dudas que ayuda. Y humanos porque el municipio tiene su vínculo siempre a partir del intendente, y el intendente ha tenido la capacidad de tener una muy buena relación con todos (Entrevista Secretario General del GD).

Esta percepción también es reafirmada por los actores del GM en ambos municipios, incluso desde la oposición:

Aquí hay una ventaja: tenemos todo el viento a favor, gobierno municipal, departamental y central son todos del FA. Eso sin dudas ayudó, y el intendente cumplió un rol de intermediador entre nosotros y el gobierno central (Entrevista a concejal del FA del Chuy).

Obviamente siempre van a existir tensiones, sobre todo en un proceso de aprendizaje como el que vivimos y somos demasiadas las personas metidas en el medio, directores de la intendencia, ediles departamentales, el Concejo Municipal y el propio intendente. Pese a esto, si bien al comienzo era más difícil, después nos acoplamos y no hubo ningún problema (Entrevista a Alcalde de Castillos).

Cuando en el capítulo 3 se analizó la percepción general de los alcaldes sobre el tipo de relacionamiento con los GD, casi un tercio de los mismos manifestaron que el tipo de relación ha sido conflictiva. Sin embargo, esta situación no se repite en los cinco casos de

esta investigación, ya que la relación en todos ha sido marcada como poco conflictiva, y si bien se mencionaron algunas tensiones, sobre todo al comienzo de la gestión, la percepción de los diferentes actores establece que el tipo de relaciones intergubernamentales han sido de cooperación.

Teniendo en cuenta la fuerte dependencia de los municipios hacia los GD, en todos los casos se destaca la buena disposición del intendente para fortalecer, y no entorpecer, la gestión de los gobiernos locales. El siguiente cuadro resume el indicador presentado.

Cuadro N° 21: Nivel de conflicto en la relación GM y GD

Municipio	Nivel de conflicto	Valor
Nueva Helvecia	Bajo	0
Chuy	Bajo	0
Castillos	Bajo	0
Paso de los Toros	Bajo	0
Libertad	Bajo	0

Fuente: elaboración propia

b) Relacionamiento con otros municipios

Las relaciones intergubernamentales pueden ser verticales u horizontales. En el caso de los municipios, si bien se ha conformado una estructura horizontal que nuclea a todos los gobiernos locales, todavía es una experiencia incipiente. Si se logra profundizar sobre este aspecto que ha mostrado pocos avances hasta el momento, podrían presentarse experiencias concretas de colaboración intermunicipal, sobre todo entre municipios cercanos territorialmente, ya que este tipo de innovaciones puede solucionar problemas que un municipio no puede hacerlo por sí solo, o que en conjunto entre dos o más de dos municipios lo resolverían de mejor manera y con mayores ventajas.

De todas formas, también las cercanías pueden llevar a que se presenten relaciones de conflictos y competencias entre los municipios para brindar los mejores servicios a los ciudadanos y a las condiciones necesarias para las inversiones económicas que puedan llegar a la región. La otra opción es que no exista contacto, que no se colabore ni exista conflicto, y que la gestión de los gobiernos locales funcione de manera autónoma.

De los cinco casos de esta investigación, en la mayoría de los municipios la relación ha sido inexistente o han tenido muy poco contacto con otros gobiernos locales. En el caso del municipio de Paso de los Toros la distancia territorial entre este y el otro municipio del departamento –San Gregorio de Polanco- es muy grande, lo que hace difícil pensar en trabajos de colaboración, o incluso de conflicto.

En el caso de Libertad las diferencias socio-económicas entre este municipio y el de Ciudad del Plata han llevado a que no exista relación entre los gobiernos locales. Si bien se encuentran cercanos, no son municipios limítrofes, y Ciudad del Plata es un territorio considerado dentro del cinturón del área metropolitana de Montevideo, constituyéndose en ciudad dormitorio dependiente económicamente de la capital; mientras que Libertad es una localidad que tiene su propio desarrollo productivo:

Libertad es una zona del departamento con muy buena oferta laboral, con muy baja desocupación gracias al cultivo de papa, arándanos, frutillas; y además a la producción lechera. Esto la hace diferente a Ciudad del Plata, y a la hora de gestionar políticas públicas estas diferencias están presentes porque las necesidades son otras (Entrevista a referente del MIDES en el departamento de San José).

Por otro lado, Castillos y el Chuy son los únicos dos casos que han entablado gestiones para trabajar en conjunto. Estos dos municipios son limítrofes, y además ambos gobernados por el FA. Si bien ha existido colaboración entre estos dos gobiernos locales, la misma se basó sobre todo en contactos informales entre las autoridades que llevaron a intercambiar experiencias en la gestión sobre algunos asuntos puntuales como el manejo de residuos.

Por último, el municipio de Nueva Helvecia es el único que ha presentado relaciones de conflicto con otro gobierno local, especialmente con el de Juan Lacaze. Estos conflictos se basaron en las diferencias en los colores políticos, sobre todo por la forma de gestión del gobierno local frenteamplista.

Cuadro N° 22: Nivel de conflicto intermunicipal

Municipio	Nivel de conflicto	Valor
Nueva Helvecia	Alto	1
Chuy	Bajo	0
Castillos	Bajo	0
Paso de los Toros	Bajo	0
Libertad	Bajo	0

Fuente: elaboración propia

Dimensión 3: Competencia electoral interna

a) Nivel de competencia electoral:

Todos los casos los GD analizados han ganado las elecciones por más del 50 % de los votos, y a nivel de los GM se repite este escenario, y además, las diferencias entre el partido que alcanzó la victoria y el segundo se dieron con un margen destacado ya que en todos los casos el partido triunfador lo hizo por más de 10 puntos. Otro punto a resaltar es que la competencia en todos los municipios se dio entre el FA y el PN, dejando relegado al tercer lugar al PC, que salvo en el caso de Nueva Helvecia donde obtuvo un porcentaje de 15,4 %, alcanzó guarismos muy bajos en el resto de los municipios analizados.

Cuadro N° 23: Votos válidos en las elecciones municipales (%) y valor del indicador

Municipio	Partido político					Porcentaje del partido ganador	Valor
	PN	FA	PC	AP	PI		
Castillos	39,5	50,1	10,4	-	-	50,1	0,49
Nueva Helvecia	56,8	27,8	15,4	-	-	56,8	0,43
Chuy	24,8	66	7,6	1,6	-	66	0,34
Libertad	67,4	28,5	3	0,8	0,3	67,4	0,33
Paso de los Toros	67,8	28,1	4,1	-	-	67,8	0,32

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

b) Nivel de competencia electoral en el concejo

Cuadro N° 24: Integración de los Concejos Municipales

Municipio	Nombre	Hoja	Cargo	Partido	Valor
Chuy	Mary Urse	405	Alcalde	FA	0,5
	Lavalleja Cardozo	90	Concejales		
	Udison Correa	609			
	Francisco Laxalte	825			
	Julián Larrosa	271		PN	
Castillos	José Servetto	609	Alcalde	FA	0,5
	Marilú Acosta		Concejales		
	Eduardo Martínez	7373			
	Estancio Sena	171		PN	
	Roberto Fernandez				
Libertad	Sergio Valverde	345	Alcalde	PN	0,5
	José Reyes		Concejales		
	Eduardo Castro				
	Matías Santos	2020			
	Fabio Reyes	6609		FA	
Paso de los Toros	Juan José López	6	Alcalde	PN	0,5
	Roberto Machado		Concejales		
	Luis Otorrnín	33			
	RubenMiraballes				
	Oscar Millán	609	FA		
Nueva Helvecia	María de Lima	919	Alcalde	PN	1
	Héctor Torres	12	Concejales		
	Eduardo Gutierrez	3904			
	Daniel Méndez	26371		FA	
	Nibia Reich	22015		PC	

Fuente: elaboración propia en base a datos de Corte Electoral

Del análisis del cuadro anterior se desprende la baja votación del PC en todos los casos, de hecho el mapa político municipal muestra una baja incidencia de este partido a nivel país. Como consecuencia, cuando se observa en el cuadro n° 24 la integración de los CM se puede apreciar que, salvo en el caso de Nueva Helvecia, el PC no obtuvo ningún cargo electivo.

Por tanto, todos los CM están compuestos por representantes del PN y del FA. Si bien la existencia de la representación proporcional permitiría la inclusión de partidos pequeños, el escaso número de escaños para adjudicar ha dejado a estos partidos con pocas chances de alcanzar un cargo representativo, y como consecuencia de esto, en la mayoría de los casos

se presenta un sistema de partidos con características bipartidistas. Este tipo de sistemas, caracterizado por Sartori (1987), implica que dos partidos son los que se encuentran en condiciones de competir por alcanzar la mayoría de los votos, pero uno de ellos alcanza la mayoría en el legislativo (en este caso en el concejo), y en virtud de esa diferencia el ganador puede gobernar solo.

Dimensión 4: Ambiente político interno

a) Conflicto interno

El último indicador de competencia política refiere a la relación que han tenido al interior del Concejo Municipal, especialmente entre alcaldes y concejales. En contraste a la dimensión de ambiente político externo, donde no se marcan diferencias sustanciales entre los casos, y todos los GM han demostrado tener una buena relación con sus pares del GD, el tipo de relacionamiento entre los miembros del Concejo Municipal no ha sido homogéneo, y cada caso presenta sus particularidades. En tres de los cinco casos los actores han mostrado que prevalece una relación de cooperación y escaso conflicto. Específicamente los casos de Libertad, Castillos y Paso de los Toros.

En el caso de Libertad, el tipo de liderazgo y la personalidad del alcalde lo han llevado a ser reconocido por todos los actores en el territorio como una figura conciliadora y abierta al diálogo, por lo tanto no existen relaciones de conflicto entre actores político por más que existan diferencias partidarias, y tampoco se visualiza una relación de enfrentamiento con las organizaciones sociales. Las OSC entrevistadas tienen una continua relación con el alcalde, de hecho, ante la pregunta de con quién se vinculan dentro del municipio, todas manifestaron establecer contacto siempre con el alcalde. Por su parte, desde la oposición también se desataca esta forma de actuar del alcalde:

Si bien fue siempre del PN, antes que eso es una persona de la comunidad, que lo quiere todo el mundo. Y eso no es casualidad, es su forma de ser. Obviamente que siempre vamos a poder discutir y no estar de acuerdo en cosas, pero yo me siento que me escucha y que no me toma como uno rival, sino como un compañero de trabajo. Eso es lo que hace que funcionemos bien (Entrevista a concejal del FA en Libertad).

El otro caso en el que tampoco se perciben conflictos entre los actores es el de Castillos. Desde los diversos sectores también destacaron la forma negociadora con la que actúa el

alcalde. La cercanía personal entre los miembros del Concejo Municipal permitió este tipo de relacionamiento:

El hecho de conocernos entre los vecinos, porque primero fuimos vecinos y luego pertenecemos a algún grupo político, al tener lazos tan íntimos, hace que la parte política quede de lado. Ha habido una muy buena relación, hemos trabajado sin banderas políticas. Yo me encargo de algunos asuntos, como el mantenimiento de los espacios verdes, y el alcalde respeta mis decisiones. Es un trabajo en equipo (Entrevista a Concejal del PN de Castillos).

El caso de Paso de los Toros es distinto. En el Concejo Municipal solamente hay un representante del FA y cuatro del PN. En páginas anteriores se hizo referencia al conflicto interno existente entre fracciones del PN a nivel departamental, y esta fraccionalización también se manifiesta en la composición del gobierno municipal. Sin embargo, los acuerdos alcanzados entre el alcalde y el intendente departamental, también tuvieron eco entre los concejales locales. Por otro lado, desde el FA tampoco se manifiesta la existencia de conflicto en el funcionamiento del Concejo Municipal, de hecho el concejal electo ha resaltado el buen funcionamiento dentro del mismo.

Será que soy yo solo, que no armo mucho revuelo, pero no he tenido problemas. Capaz que como conocen mi trayectoria en la ciudad me escuchan y me piden concejos. La buena relación me ha llevado a tener problemas dentro del FA, me piden que sea más crítico. Yo soy crítico, pero no todo es un palo en la rueda, sino no se avanza (Entrevista a concejal del FA).

Hasta aquí se observaron tres gobiernos locales en donde en el relacionamiento el conflicto no ha estado presente por lo menos de forma regular en el funcionamiento del CM. No obstante, esta situación cambia en los dos municipios restantes: Nueva Helvecia y el Chuy. En el caso de Nueva Helvecia la relación ha sido muy buena entre los representantes de los dos partidos tradicionales (PN y PC), especialmente la representante del PC muestra que se estableció una relación de colaboración entre los actores, marcando la inexistencia de conflictos:

La relación que tenemos con la alcaldesa y con los compañeros de los distintos partidos políticos es excelente. Hay un gran compañerismo, hay una importante comunicación entre nosotros, si bien la alcaldesa plantea a veces determinadas resoluciones que tenemos que

tomar, siempre coincidimos o tratamos de coincidir en el dejar de lado nuestro sector de oposición. Algún sector hasta se vio medio molesto que pudiéramos tener una relación tan buena; pero pienso que eso suma a que las cosas salgan (Entrevista a concejal del PC).

De todas formas, el concejal del FA hizo alusión a la existencia de conflictos en la toma de decisiones. Desde este sector se remarcó que no siempre se toman en cuenta sus percepciones sobre los asuntos del municipio, y se resaltó que desde la orgánica de la fuerza política buscan que la alcaldesa tenga una mayor apertura. Sin embargo, si bien existieron momentos de tensión y conflicto entre los integrantes del CM no han llevado a fuertes disputas, sino solamente en algunos temas puntuales.

Por último, el Concejos Municipal del Chuy es, sin dudas, el que presenta el escenario más conflictivo. Vale recordar que cuatro de los cinco cargos electos corresponden al FA, y solamente uno al PN. No obstante, el tipo de relacionamiento y la historia de los cuadros frenteamplistas han llevado a que se presenten problemas marcados entre los mismos.

En esta localidad, incluso antes de la dictadura, el FA siempre tuvo un peso relevante, y con el retorno de la democracia se hizo muy fuerte la estructura orgánica frenteamplista en el territorio, sobre todo por la importancia que asumieron los comité de base locales.⁶⁶ En estos comités se formaron los cuadros que hoy representan a un sector fundamental del FA con un peso político trascendente.

Chuy tiene una formación de izquierda con cuadros muy fuertes, que tienen referencia a nivel nacional incluso, y que algunos de ellos participan activamente del municipio (Entrevista a Secretario General del GD de Rocha).

Específicamente, dos de los concejales representan a estas estructuras desde la década del 70: Lavalleja Cardozo y Francisco Laxalte. El otro concejal es una figura joven dentro del FA, pero que también está dentro de estos cuadros.

La otra candidata para ocupar un lugar dentro de municipio por el FA fue Mary Urse, quien finalmente consiguió la mayor cantidad de votos y fue electa como alcaldesa. A diferencia de los otros tres candidatos, Urse no forma parte de los cuadros tradicionales del FA, sino que se integró a esta fuerza en el 2004.

⁶⁶Los Comités de Base se integran con todos los adherentes del FA de una misma zona. A partir de estos comités surgen los delegados que eligen y seleccionan las autoridades del partido, además de discutir las líneas programáticas del FA que luego serán aprobadas por el comité central del partido.

Siempre fui wilsonista, hasta que murió Wilson⁶⁷ lo defendí a muerte. Después no me gustó como se manejó el partido y me fui con los colorados, pero tampoco me gustó por el manejo de cosas que ellos tenían, todo medio turbio. Y ahí un vecino abogado de la zona – Mario Ansa-, que milita con Astori,⁶⁸ me dijo si me quería sumar al Frente y desde entonces estoy con ese sector. El pueblo me lo pidió. Por eso, cuando el doctor Ansa me lo ofreció, me sumé (Entrevista a Alcaldesa del Chuy).

Su trayectoria política, alejada de los patrones comunes de los candidatos del FA en el Chuy, llevó a que su caudal electoral se basara en su fuerte personalismo más que en el voto tradicional frenteamplista. Además, su base electoral está identificada sobre todo con votantes de recursos económicos bajos, y por medio de trabajos comunitarios se ha hecho reconocida como líder local.

Hace años que viene trabajando en los barrios, organiza el Día de Reyes en donde le da juguetes a todos los niños, organiza el maratón del Chuy para recaudar fondos, está metida en la policlínica, en la comisión de fomento de la escuela, y además es la dueña del burdel más conocido en el Chuy. Está en todos lados, y mucha gente le debe favores (Entrevista a periodista del Chuy).

Esa base electoral es reconocida y defendida por la propia alcaldesa:

Yo no lo hago por la plata.⁶⁹ En el boliche que tenía hacía el doble de plata de lo que ganó de alcalde. Pero ahora por fin estoy haciendo lo que me gusta. Ayudar a la gente, a mi gente, a la gente pobre. Mi pueblo es lo que más me interesa y por mi pueblo humilde me hago matar (Entrevista a Alcaldesa del Chuy).

Estas características se alejan de la forma tradicional de crear cuadros dentro del FA, en la cual era necesario integrar los comités de base para luego ascender en la escala del partido (Vera, 2014). La estructura interna del FA ha dejado poco espacio para el surgimiento de líderes que estuvieran por fuera de la organización, ya que el partido se compone de una “densa estructura organizativa, con procedimientos de funcionamiento y decisión rutinizados, sancionados formalmente en el estatuto partidario y confirmados en la práctica en el funcionamiento de la organización” (Yaffé, 2005:116). La situación ha generado que,

⁶⁷ En referencia a Wilson Ferreira Aldunate, líder del PN

⁶⁸ En referencia a Danilo Astori, vicepresidente de la República por el FA en el período 2010-2015.

⁶⁹ En referencia al dinero.

incluso antes de la elección municipal, la relación entre los actores del FA tuviera momentos de conflicto.

La campaña fue muy fuerte, muy triste, sin plata, sin apellido, sin apoyo dentro del FA; no teníamos apoyo de nada, se decía cualquier cosa de mí. Nos juntamos 9 o 10 personas que son mis compañeros y con la gente pobre que me ayudó mucho. Fui puerta por puerta a pedirles que me dieran la oportunidad y me la dieron (Entrevista a Alcaldesa del Chuy).

Ahora bien, ¿qué hizo que un *outsider* del partido lograra la victoria? La propia fraccionalización interna permitió que Urse fuera la candidata más votada. Los cuatro cargos electos por el FA responden a listas y sectores diferentes, por lo tanto el candidato más votado de cualquiera de estas listas sería el alcalde. La interna frenteamplista estaba dividida entre los sectores orgánicos e institucionalizados por un lado, y el sector de Urse que corría en paralelo. Y si bien el porcentaje de votos obtenido por la suma de las tres listas de los concejales electos es mayor al de la lista de Urse, al ir por separado finalmente esta última logró imponerse. Los actores institucionalizados del FA no alcanzaron a establecer una coalición ganadora para enfrentar el caudal de votos apartidarios de la alcaldesa electa.

Esta relación conflictiva se mantuvo durante gran parte del período de gobierno, tanto con los concejales frenteamplistas como con el concejal del PN. De hecho, han llegado a presentarse denuncias judiciales entre la alcaldesa y el concejal del PN por acusaciones de irregularidades en la gestión y malversación de fondos.

Los concejales critican la poca capacidad de negociación y su personalismo para actuar sobre las decisiones del gobierno, muchas veces excluyendo al resto de los representantes del Concejo Municipal:

Las decisiones las toma ella, no le importa lo que opinemos. A los de su partido los escucha un poco más, porque si no va a tener más problemas, porque no es ninguna tonta. Pero hay un montón de cosas que nos pasan por al lado y nosotros ni nos enteramos. Por más que tenemos el concejo todas las semanas, nos vamos enterando de cosas que hace que no las presenta donde debe, en el concejo. Hay cosas en que se cree la dueña del Chuy. Se mete en la policía, en los juzgados como si fuera la *sheriff* (Entrevista a concejal del PN del Chuy).

El siguiente cuadro resume el tipo de relacionamiento que se estableció en los CM de los cinco casos, destacando el conflicto existente en el municipio del Chuy, y el buen relacionamiento existente en Castillos, Paso de los Toros y Libertad.

Cuadro N° 25 Nivel de conflicto en la relación entre el CM

Municipio	Nivel de conflicto	Valor
Chuy	Alto	1
Nueva Helvecia	Medio	0,5
Castillos	Bajo	0
Paso de los Toros	Bajo	0
Libertad	Bajo	0

Fuente: elaboración propia

4.6. LA INCIDENCIA DE LA COMPETENCIA POLÍTICA EN LA INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

Las conclusiones de este apartado mostrarán por un lado el resumen del nivel de competencia política en los municipios de acuerdo a las dimensiones, y por otro lado se establecerá cómo los diferentes niveles de competencia se traducen en la apertura o no de los canales de innovación democrática. En este sentido, no todos los municipios han mostrado el mismo nivel de competencia, el siguiente cuadro muestra el valor final de acuerdo a los nueve indicadores utilizados.

Cuadro N° 26: Competencia política en los municipios

Municipios /Dimensiones	Competencia externa electoral				Ambiente político externo		Competencia política interna		Ambiente político interno	Total
	Rotación partidaria en el control departamental	Nivel de competencia electoral departamental	Cohabitación política entre el GM y GD	Cohabitación política inter municipal	Conflicto externo departamental	Relación con otros municipios	Nivel de competencia electoral en el concejo	Nivel de competencia electoral interna	Conflicto interno municipal	
Nueva Helvecia	0	0,886	0	1	0	1	1	0,43	0,5	4,82
Chuy	1	0,85	0	0	0	0	0,5	0,34	1	3,69
Castillos	1	0,85	0	0	0	0	0,5	0,49	0	2,84
Libertad	0	0,802	0	0	0	0	0,5	0,33	0	1,63
Paso de los Toros	0	0,594	0	0	0	0	0,5	0,32	0	1,41

Fuente: elaboración propia

De este cuadro se desprende que Nueva Helvecia y el Chuy son los dos casos que presentan los valores más altos de competencia política, con un total de 4,83 y 3,69 respectivamente. Castillos presenta un valor de 2,84; y los dos casos que tienen el nivel de competencia más bajo son Libertad (1,63) y Paso de los Toros (1,41).

El caso de Nueva Helvecia presenta un alto grado de competencia por la existencia de municipios de otros partidos en el territorio, que lo ha llevado a entablar algunas relaciones de conflicto que repercutieron en el GM. Por otro lado, el Chuy mantiene un alto conflicto a la interna del propio Concejo Municipal, este es el único municipio en donde existe un marcado conflicto a la interna del gobierno local.

En el caso de Castillos el indicador en donde muestra los valores más altos comparativamente es en la competencia electoral interna. La victoria del partido ganador se dio por una diferencia menor que en los otros casos. En este caso, mucho tiene que ver que algunas figuras locales identificadas históricamente con el PC y que tienen un peso político importante a nivel local, se presentaron en listas del PN.

Por último, Libertad y Paso de los Toros muestran niveles muy bajos de competencia, son los dos casos en donde se presentan la menor competencia electoral tanto a nivel departamental como local, y tampoco se manifiestan conflictos en la relación entre el GD y GM, como tampoco entre los integrantes de los Concejos Municipales.

Ahora bien, los dos casos que presentan el grado más alto de competencia política son los que a su vez tienen los mecanismos de innovación democrática en donde existe una capacidad directa de decisión de los ciudadanos, por tanto es necesario preguntarse cómo influye el grado de competitividad en la apertura de los mecanismos.

Paso de los Toros presenta grados de competencia muy bajos, y en consecuencia los incentivos para las autoridades a ceder poder también son bajos. La hegemonía del PN tanto a nivel departamental como local, sin alternancia política y a su vez sin conflicto interno ni externo entre los actores, ha generado que las autoridades no se vean presionados por el contexto político para abrir espacios.

En este sentido, la creación de instituciones participativas no presentaba un incentivo para sus objetivos, dado que las autoridades no se vieron en la necesidad de formar coaliciones político-cívicas por el peso significativo de su poder en el territorio. A su vez, la escasa competencia también limitó a las OSC a buscar otros canales de acceso al gobierno local.

En el caso de Castillos y Libertad tampoco se presentan escenarios de conflicto que pudieran incentivar a los actores a buscar alianzas con actores sociales para garantizar su permanencia en el gobierno. En Libertad, la presencia de una figura conciliadora, que ha logrado integrar a los diferentes sectores de la localidad, tanto sociales como políticos;

derivó a que no existan presiones de parte de la sociedad civil ni de la oposición, que logró integrarse en la gestión del municipio. El alcalde trasmite confianza a las autoridades, y eso lo hace una figura relevante para todo el espectro político. Esta situación da lugar a que el alcalde no encuentre los incentivos necesarios para abrir nuevas instituciones participativas. El contacto directo, fluido y constante, pero informal, con las organizaciones sociales y con las autoridades políticas de la oposición (y también con las de su propio partido) es la forma de interacción que predomina en el gobierno local.

Esta situación se repite en el caso de Castillos, en donde el alcalde se muestra como líder del CM, y la oposición no ha tenido un rol activo ni ha adoptado una posición de conflicto frente a la gestión del alcalde. Además, como se analizó, las OSC no tienen un rol determinante en la vida política de la localidad.

Esta situación cambia en los dos casos en donde el escenario de competencia política es mayor, y los incentivos de los actores para lograr alianzas son necesarias, por diferentes motivos. En el caso de Nueva Helvecia la relación con el municipio de Juan Lacaze, un municipio frenteamplista con un importante apoyo del gobierno central, ha llevado a que las autoridades se vieran presionadas por incentivar la participación en la localidad. La gestión del municipio del FA ha tenido repercusión en Nueva Helvecia, sobre todo por medio de cuadros de este partido que han impulsado y mostrado en la localidad la forma de actuar del gobierno local de Juan Lacaze, que ha venido creciendo en el departamento y que representa un bastión político de la fuerza de izquierda.

Juan Lacaze representa una amenaza, y el alcalde Dario Brugman aún más. Eso lo sienten desde este municipio y también desde el gobierno departamental, además el concejal del FA en Nueva Helvecia sabe muy bien cómo se hacen las cosas en Juan Lacaze (Entrevista a representante de MIDES).

Este municipio de izquierda, cercano al territorio de Nueva Helvecia, ha impulsado desde el comienzo de la gestión mecanismos de innovación basados en la colaboración entre organizaciones sociales y sindicales que incluso superan las atribuciones del municipio como la construcción de viviendas o la asistencia social a familias vulnerables. El crecimiento del FA en el departamento, y también en la localidad de Nueva Helvecia, llevó a que en una localidad que ha sido siempre liderado por el PN, los actores estratégicos de este partido comenzaron a visualizar como una amenaza real al FA. En este sentido, la

creación de municipios abrió el espacio a nuevos escenarios en la vida política local del país que modificó los incentivos de los actores, y motivó el surgimiento de nuevas expresiones de relacionamiento entre gobierno y ciudadanos.

La creación de instituciones participativas del gobierno local de Juan Lacaze, y su impacto en el desarrollo de la localidad llevó a que las autoridades del municipio de Nueva Helvecia, presionados por los líderes políticos del FA, optaran por crear mecanismos de innovación democrática.

Por otro lado, en el caso del Chuy el conflicto interno en el gobierno municipal, especialmente entre integrantes del FA, ha llevado a la apertura de las comisiones como una forma de control de la gestión de la alcaldesa. Se mencionó que dentro del FA la alcaldesa responde a un perfil muy distante de los clásicos líderes de izquierda del país, lo que generó confrontaciones dentro de la propia izquierda. Esta situación se ha visto agravada por la forma de gestión de la alcaldesa, con un fuerte personalismo en la toma de decisiones que incluso ha llevado a utilizar canales de *by pass* al contrapeso de los concejales, limitando la capacidad de acción del propio Consejo Municipal:

Hay veces que llegas al CM, que es donde supuestamente tenemos que votar, y no hay nada para hacer, nada para resolver. Y después te enteras por atrás que ella hizo cosas sin consultar, y la ley no tiene los controles necesarios para que esto no pase (Entrevista a concejal del PN).

Ante la situación de no poder fiscalizar la gestión de la alcaldesa por medio del CM, los concejales del FA buscaron construir alianzas cívico-políticas como un mecanismo de control. La posibilidad de incorporar a las OSC a las decisiones acorta la brecha de discrecionalidad en la gestión de la alcaldesa. Las comisiones analizadas en el capítulo 3, que están integradas por actores de la sociedad civil -muchos de ellos directamente vinculados con el FA- son el mecanismo de control que crearon los actores políticos con el objetivo de limitar el poder de la alcaldesa.

En conclusión, la competencia política es otro de los factores que generan incentivos en los actores estratégicos, sea por causas internas o externas; las condiciones del entorno político y la interacción de las autoridades locales con otros actores explican en parte los incentivos que se generan para incluir o no nuevas voces en la toma de decisiones del gobierno local.

Sin embargo, ya se mencionó que este factor no puede ser comprendido sin la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil como un actor estratégico que también condicionan los intereses de las autoridades locales. En este sentido, ambos factores estar interrelacionados y forman parte de un mismo proceso, en la próxima sección se analizará como el intercambio entre ambos juega en los intereses de los actores y en la creación de nuevas instituciones participativas.

CONCLUSIONES

La creación de los municipios como tercer nivel de gobierno modificó el sistema político en un país caracterizado por la estabilidad de sus instituciones, sobre todo en el plano sub nacional (Cardarello, 2011; Magri, 2010). En un Estado fuertemente centralizado en donde las tendencias a crear autonomías locales han sido escasas y en consecuencia los sistemas de actores territoriales son débiles, la ley de Descentralización y Participación Ciudadana cambió esta configuración.

De todas formas el proceso es reciente, y los cambios que puede tener la nueva institucionalidad para la dinámica política uruguaya todavía no son fáciles de visualizar. Sin embargo, esta investigación ha mostrado que pese al escaso tiempo, los gobiernos locales creados lograron posicionarse como actores relevantes de la política local. Por otro lado, el trabajo buscó ser una aproximación sobre uno de los puntos centrales hacia los que apunta la instauración de los municipios: el relacionamiento entre el gobierno y los ciudadanos en base a la creación de instituciones participativas. Con el foco puesto en los mecanismos de innovación democrática, la pregunta que guio la investigación se centró en los incentivos que las autoridades locales tienen para involucrar en la toma de decisiones a los ciudadanos.

Por tanto, este trabajo permite contribuir en dos sentidos. Por un lado profundizar sobre los estudios de participación ciudadana que con poca frecuencia estudian el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones desde la perspectiva de los actores estratégicos y las condiciones necesarias para que, tomando en cuenta sus incentivos y preferencias, cedan poder. Por otro se arrojó luz al conocimiento de los municipios como nueva expresión institucional en el Uruguay, y sobre las dinámicas de interacción política en el ámbito local. En las páginas que siguen, se profundizará sobre los aportes en estos dos temas.

LOS INCENTIVOS DE LOS ACTORES ESTRATÉGICOS: SOCIEDAD CIVIL Y COMPETENCIA.

A lo largo de la investigación se ha puesto el foco de atención en dos factores fundamentales como incentivos de los actores estratégicos para crear nuevas instituciones participativas: la capacidad de incidencia de la sociedad civil y la competencia política. A diferencia de la literatura que hasta ahora se ha centrado en el tema, los hallazgos muestran

como la interacción entre ambos factores determinan los incentivos de los actores estratégicos para ceder poder.

Por un lado parte de la acumulación ha remarcado la importancia de la sociedad civil, y el rol fundamental que juega su capacidad de incidencia para la apertura de los mecanismos (Avritzer, 2010; Wampler, 2008; Spada, 2014). Esta capacidad de incidencia está relacionada con los recursos con los que cuentan las organizaciones, y la importancia que puedan tener las mismas en la vida política y social de la localidad.

En esta investigación se optó por analizar la capacidad de incidencia de las OSC en base a dos dimensiones. Una de ellas es la fortaleza de la sociedad civil, que fue analizada por medio de cuatro sub dimensiones, las cuales permitieron identificar las diferencias entre los casos a partir del *diamante de la sociedad civil*. Esta fortaleza mostró cómo en aquellos municipios en donde la sociedad civil tiene un mayor impacto percibido, la capacidad de incidencia sobre los incentivos de las autoridades es mayor.

La otra dimensión se basó en el análisis de redes sociales, el cual también expuso las diferencias existentes entre los casos. Se demostró cómo en los municipios en donde se presentan las redes internas de OSC con mayores niveles de densidad, y en donde las OSC ocupan un lugar central en las redes externas, los actores estratégicos decidieron crear instituciones participativas.

Los casos analizados en esta investigación robustecen los hallazgos previos de la literatura sobre la importancia de la sociedad civil, pero además buscaron avanzar en esta línea planteando dos dimensiones diferentes para comprender cómo este tipo de organizaciones puede incidir en los intereses de las autoridades locales. De estos casos se demuestra que los municipios que más han ampliado los circuitos de representación, presentan en el territorio organizaciones sociales que poseen los recursos para generar incentivos en los actores estratégicos y en consecuencia ceder poder.

Otro de los puntos a destacar, es que el tipo de relación existente entre el sistema político local y las organizaciones de la sociedad civil, condicionaron las oportunidades de las autoridades para beneficiar, por medio de los mecanismos institucionalizados de participación, a ciertos actores sociales por sobre otros (Navarro, 2000). Por medio de la puesta en marcha de los programas participativos del gobierno central, las autoridades

beneficiaron de manera discrecional a ciertas organizaciones sociales. A su vez, en los casos en donde no se crearon instituciones participativas que significaran la intervención directa de los ciudadanos sobre las decisiones del gobierno local, se dio lugar a que se utilizaran canales informales con el objetivo de beneficiar a las organizaciones sociales que no pusieran en riesgo sus intereses.

Los hallazgos en los casos analizados muestran que la presencia de una sociedad civil con capacidad de incidir en los intereses de los actores estratégicos se presenta como una condición necesaria pero no suficiente para que los actores encuentren incentivos a la hora de crear nuevos espacios de interfaz. El caso de Libertad da cuenta de que la sociedad civil puede ser comparativamente fuerte, y a su vez tener una relación fluida y constante con el gobierno local pero que al actuar de manera fragmentada entre las propias organizaciones, por tanto no se encuentran los incentivos (ni desde el los actores municipales, ni desde los actores de las OSC) para generar mecanismos de innovación democrática.

Ante esta situación, del estudio de los casos surgió un segundo factor que interviene en los incentivos de los actores: la competencia política. Para mostrar cómo incide la misma en las preferencias de los actores locales se tomaron en cuenta dos dimensiones: la competencia electoral y el tipo de relacionamiento entre los representantes electos. En este sentido, los resultados muestran que en aquellos casos en donde existe un grado de competencia política mayor, los actores estratégicos tienden a tener mayores incentivos para abrir espacios de participación ciudadana.

A su vez, los municipios que mostraron los niveles más altos de conflicto político, sea éste al interior del gobierno local o con otros gobiernos (tanto municipales como departamentales), también generaron que las autoridades estuvieran dispuestas a incorporar a nuevas voces en las decisiones. Por tanto, el conflicto puede jugar como un dinamizador de la política. Tomando en cuenta sus preferencias, los actores estratégicos que se encuentran en un escenario de conflicto pueden utilizar las instituciones participativas para legitimarse, como se presenta en el caso de Nueva Helvecia.

Por el contrario, desde los actores de la oposición, ante un escenario de conflicto en donde la toma de decisiones y la capacidad de incidir en el gobierno local son limitadas por la

forma de actuar del ejecutivo, la creación de los mecanismos de innovación democrática supone una forma de contralor social, como lo demuestra el caso del Chuy.

Ahora bien, queda claro que ambos factores generan incentivos para que las autoridades decidan ceder poder creando instituciones participativas que amplían las voces de representación en las decisiones del gobierno local. A partir de esto surgen dos preguntas: ¿los dos factores están interrelacionados y forman parte de un mismo proceso?, y si es así ¿cómo lo hacen?

Por un lado, la primera pregunta parece tener una clara respuesta de acuerdo a lo desarrollado a lo largo del trabajo: ambos factores interactúan. Por otro, cuando se profundiza sobre cómo interactúan ambas variables, no se puede concluir que en los casos analizados se presente un factor que tenga una mayor importancia que el otro, pero sí que ambos confluyen para incentivar a las autoridades a crear espacios de interfaz.

La competencia política es el primer factor que hace que se incluya a las organizaciones, el conflicto entre representantes y la falta de capacidad para controlar la gestión del ejecutivo local propició que los actores opositores al ejecutivo buscaran otra forma de incidir en las decisiones. Específicamente, el vínculo directo entre autoridades electas y OSC es lo que en última instancia impulsa la creación de los espacios. Este vínculo está determinado, en algunos casos, por la interacción entre partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil a través de alianzas cívico-políticas.

Para que estas alianzas tengan impacto, es necesario que las organizaciones sociales cuenten con los recursos necesarios para condicionar las preferencias de los actores estratégicos, y en este sentido en los casos aquí analizados a partir del análisis de la fortaleza y de las redes sociales, se muestra cómo las OSC que tienen capacidad de incidencia y que han establecido alianzas cívico-políticas lograron generar los incentivos para la apertura de mecanismos de innovación democrática.

Ya que si por el contrario se presentara un escenario de competencia política fuerte a nivel electoral (como lo muestra el caso de Castillos), pero no existe capacidad de las OSC para modificar el comportamiento de los actores estratégicos, éstos no crearán espacios de interfaz y la disputa por el poder pasará únicamente por los circuitos clásicos de representación asociados al voto.

Por el contrario, se puede presentar una sociedad civil con los recursos necesarios para condicionar el comportamiento de los actores estratégicos, pero que no se presente un nivel de competencia (ni a nivel electora, ni a nivel de conflicto), y en estos casos la relación tenderá a ser de manera informal (como lo muestra el caso de Libertad). Esta estructura de relacionamiento basada en el contacto directo, les permite a los actores estratégicos mantener un alto control sobre la dinámica política local.

En el caso en donde no exista una sociedad civil organizada con capacidad de incidir, pero que además la competencia política sea escasa, es difícil generar los incentivos en los actores estratégicos para buscar la apertura de mecanismos en donde la incidencia ciudadana sea directa (como lo muestra el caso de Paso de los Toros). En estos casos, la relación se da solamente a través del vínculo directo, que generalmente está relacionada a través del partido político y por las organizaciones. El siguiente cuadro busca resumir la interacción de ambas variables, y el resultado para cada caso.

Cuadro n° 27: Capacidad de incidencia de las OSC y competencia política como factores explicativos

		Competencia política	
		Baja	Alta
Capacidad de incidencia de la sociedad civil Sobre	Baja	Inexistencia de espacios de relacionamiento o solo mecanismos de información (<i>Paso de los Toros</i>)	Mecanismos de incidencia indirecta (<i>Castillos</i>)
	Alta	Relacionamiento informal entre organizaciones sociales y gobierno local / Mecanismos de incidencia indirecta. (<i>Libertad</i>)	Mecanismos de intervención directa sobre las decisiones del gobierno local (<i>Nueva Helvecia y Chuy</i>)

Fuente: elaboración propia

LOS MUNICIPIOS EN LA VIDA POLÍTICA DEL URUGUAY: CAMBIOS Y DESAFÍOS

El impacto del nuevo tercer nivel de gobierno en la política uruguaya es difícil de identificar. La incertidumbre que había generado, sobre todo en los actores locales y departamentales, dejaba más preguntas que respuestas. Por un lado se generaron preguntas relacionadas a la gestión de los nuevos gobiernos y a las características del proceso de descentralización política: ¿Qué tan profundo sería el proceso de descentralización? ¿Cuáles son las atribuciones de estos nuevos gobiernos? ¿Cómo es la relación entre gobiernos municipales con los otros niveles de gobierno?

Por otro lado, también había dudas sobre cómo afectaría la incorporación de los municipios al relacionamiento entre representados y representantes: ¿Cómo sería el comportamiento de los ciudadanos? ¿Cambiaría la relación entre los ciudadanos y el gobierno? ¿Podrían los municipios “*acercar el gobierno a los ciudadanos*”?

Aunque no es posible dar una respuesta concluyente a todas estas preguntas, a lo largo de esta investigación se ha avanzado sobre algunas conjeturas que nos acercan a entender más el cambio institucional en el país y sus impactos en el sistema político, pensando en mejorar el proceso en el futuro. Una de las principales preocupaciones que existía desde los actores políticos y que generaba mayor incertidumbre, estaba en la capacidad de gestión de los nuevos gobiernos locales y el tipo de relaciones intergubernamentales que se estableciera. En este sentido, luego de un período de gobierno se pueden marcar algunas conclusiones sobre estos puntos.

La descentralización está explícitamente relacionada con la autonomía de los gobiernos de menor nivel, implica transferencia de autoridad desde el nivel superior al inferior. Se refiere a autonomía política pero también de gestión, brindando a la institución local la posibilidad de generar capacidades que le permita ser un agente de cambio en la realidad local; y para lograrlo es imprescindible contar con los recursos necesarios, tanto financieros como humanos. En el caso uruguayo los gobiernos locales están condicionados a la voluntad política de las autoridades departamentales.

En los municipios uruguayos, la ley que establece su creación deja poco espacios para la autonomía de gestión de los gobiernos locales, fundamentalmente porque están limitados en materia de recursos financieros. Al no existir descentralización fiscal –en el sentido de que no obtienen ingresos por el cobro de impuestos y tasas- dependen de las transferencias de los otros niveles lo que está impactando en la gestión de políticas públicas a nivel local, de hecho ésta es la principal traba que han manifestado los alcaldes para el desarrollo de su gestión.

Esta situación se contradice con la legitimidad política con la que cuentan las autoridades municipales, el hecho de ser cargos electos directamente por los ciudadanos ha generado que se avance en la descentralización política local. Este respaldo a nivel electoral se reafirma con el vínculo que han establecido los nuevos gobiernos con las OSC,

reconociendo a las nuevas autoridades políticas locales como los actores con los que más se establecen relaciones en el territorio. En consecuencia, se ha creado un nuevo escenario de competencia electoral del que surgen nuevos actores que son una especie de “*reyes que no reinan*”, con legitimidad desde lo político pero restringidos en la capacidad de acción en relación a la gestión.

Para que el proceso en materia de gestión pública local avance, se hace necesario ampliar la capacidad de autonomía y de decisión de los municipios modificando la normativa vigente, que actualmente deja atada a la voluntad política de los gobiernos superiores dos temas fundamentales para las políticas públicas: la cantidad de recursos financieros y humanos con los que los gobiernos locales cuentan, y las áreas de intervención y actuación de los municipios.

Con la intención de aumentar esta autonomía, en el año 2014 se aprobaron cambios en la normativa, sin embargo los mismos no parecen dar una respuesta a las limitaciones. Y si bien presentan algunos avances en ciertos asuntos primordiales como el tipo de relación entre gobierno central y local, no modifican el punto sustancial: la autonomía de gestión. Aunque la discusión en el parlamento estuvo centrada en este punto, no se llegaron a acuerdos inter ni intra partidarios para profundizar los cambios institucionales (Freigedo *et al*, 2015). Por tanto, esta tensión entre legitimidad política y dependencia de gestión está todavía latente, y no se vislumbra en el corto plazo que pueda ser resuelta.

Tomando en cuenta la dependencia, el tipo de relación que se ha establecido entre el gobierno local con los otros niveles de gobierno explica en parte el funcionamiento de los municipios. Un primer punto a destacar es la escasa relación que ha existido entre gobierno central y municipal, un alto porcentaje de municipios no han tenido contacto directo con organismos centrales. La mayor presencia de interacción entre ambos niveles de gobierno se dio por medio de los programas que promovieron la participación ciudadana y que han sido relevados en esta investigación (específicamente el programa +Local de la OPP y el programa Realizar del MTOP). Sin embargo, no ha existido desde el gobierno central una política coherente de intervención territorial en donde el gobierno local juegue un papel importante. Esta situación se contradice con la creciente presencia del gobierno central en el interior del país por medio de programas que han impulsado el desarrollo a nivel local

(Midaglia *et al*, 2011; Rodríguez, 2010). Por tanto, es fundamental el rol que juegue el gobierno nacional para promover una mayor intervención de los municipios en la gestión de políticas locales, y en este sentido el desarrollo de planes de acción conjuntos puede reforzar la importancia de los municipios en el sistema político uruguayo.

Por otro lado, la relación con los gobiernos departamentales ha sido heterogénea, no todos apostaron de la misma forma a fortalecer las estructuras locales lo que condicionó la capacidad de acción de los municipios. Desde el comienzo de la discusión en torno a la aprobación de la nueva ley, la posición de los intendentes ha sido disímil. La principal preocupación para sus intereses radicaba en que el nuevo nivel de gobierno no les aumentaba atribuciones a los gobiernos departamentales, sino que, por el contrario, implicaba la presencia de un nuevo actor en el territorio que en última instancia limitaba la capacidad de acción y significaba otro operador político con poder que podía poner en riesgo sus intereses.

De todas formas, luego de una primera experiencia de gobierno local, desde la perspectiva de los actores municipales, la relación con el gobierno departamental ha sido marcada en su mayoría como poco conflictiva y de cooperación. Incluso, una de las principales preocupaciones planteadas entre los actores del sistema político estaba basada en cómo los espacios de cohabitación política podían jugar en la gestión de los nuevos gobiernos; sin embargo los resultados muestran que este factor no ha sido un problema central para el relacionamiento fluido entre gobiernos departamentales y municipales.

Pese a los problemas y lo inacabado del proceso, los municipios presentan características novedosas para la vida política del país. Uno de estos puntos es el número de mujeres que accedieron a cargos de representación. En Uruguay el promedio de mujeres en el Gobierno nacional es de 14,3 %, y la representación parlamentaria femenina el promedio es del 13,1 %. A nivel departamental ese promedio aún es menor, solamente un 10,5 % de los gobiernos departamentales tienen en su ejecutivo una mujer al mando. Sin embargo, en el caso de los municipios la situación cambia: un 22,4% de los alcaldes son mujeres, un promedio histórico para los niveles de la política uruguaya.

Esta situación cuestiona si dicha variable podría estar influyendo en la apertura de los mecanismos de innovación democrática. Algunos estudios destacan que las características

personales y la trayectoria de las autoridades pueden determinar la puesta en marcha de los mecanismos. Por ejemplo, para el caso brasilero Wampler (2014) resalta la existencia de un componente generacional como factor influyente⁷⁰. Por tanto, ¿cómo impacta este alto nivel de mujeres en las decisiones de gobierno a la hora de pensar en los mecanismos de participación ciudadana? ¿Existe alguna relación entre ambos fenómenos?

Del análisis de los cinco casos que esta investigación ha trabajado en profundidad se destaca que los dos municipios en donde el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones ha sido más intensa, los alcaldes son mujeres. Sin embargo, cuando se analizan estos datos a nivel agregado esta variable no parece estar condicionando la apertura de los mecanismos en los municipios uruguayos, porque solamente en tres casos se resalta la presencia de mujeres en municipios que han establecido instituciones participativas con grados altos de incidencia ciudadana.

Más allá de las características particulares del proceso descentralizador desde la perspectiva de la gestión y los cambios innovadores para la vida política del país, otro de los asuntos sobre los que se había generado incertidumbre era en la relación que se establecería entre los ciudadanos y el nuevo gobierno, sobre todo en el interior del país.

Es escasa la acumulación para afirmar que efectivamente los municipios han logrado acercar el gobierno a los ciudadanos, y cambiar el comportamiento político de los últimos. Una investigación que ha avanzado en este sentido en base a un modelo de experimentos naturales en donde se comparan dos localidades del interior del país, muestra que “the creation of local-level democratic institutions has a positive impact on the average individual’s political attitudes” (Rosenblatt et al; 2015:16). Los hallazgos de nuestra investigación también permiten avanzar sobre la misma línea en base al análisis del comportamiento de las organizaciones sociales en el territorio.

En este sentido, un primer punto a destacar es que la mayoría de las organizaciones entrevistadas manifestaron que ha mejorado su relacionamiento con el Estado a partir de la

⁷⁰ Lo líderes políticos de mayor edad, asociados a la lucha contra la dictadura en la década de los 80’ y que fueron parte de la restitución democrática, tienden a manifestar un discurso de mayor apertura a los ciudadanos en la toma de decisiones.

incorporación de los de los nuevos gobiernos locales⁷¹. Los líderes de las OSC identifican en las autoridades locales interlocutores válidos y cercanos con los cuáles es más fácil establecer relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Esta percepción desde la sociedad civil se manifiesta tanto en los municipios en donde se han creado mecanismos de innovación democrática más intensos en donde las organizaciones tienen mayores posibilidades de incidir en las decisiones, como en aquellos municipios en donde los espacios no han adquirido estas características.

Un segundo punto a destacar que demuestra la importancia de los municipios en la vida política y social de los territorios uruguayos se puede identificar a partir del análisis de redes sociales. En todos los casos analizados los municipios ocupan un lugar central en la red bimodal, incluso con mayor interacción que los organismos del gobierno central y (lo que más llama la atención) están en un lugar de mayor centralidad que los gobiernos departamentales. Por tanto, los hallazgos arrojan luz sobre la importancia que los municipios han ido adquiriendo en la dinámica política local pese al escaso tiempo de creación del nuevo nivel de gobierno.

A su vez, dentro de los gobiernos locales es importante destacar el rol central que cumple el alcalde. A partir de la encuesta realizada a las OSC es posible identificar la centralidad de este novedoso cargo político, ya que el 73 % de las organizaciones consultadas han manifestado que el actor principal con el que se vinculan en el municipio es con el alcalde. Es difícil establecer todavía pautas claras para entender el poder político que los alcaldes tienen y la proyección de sus carreras. Sin embargo, algunos indicios de la importancia del nuevo rol ya es posible advertir; por ejemplo algunos alcaldes se volvieron candidatos a intendentes en algunos gobiernos departamentales, o el aumento significativo a candidatos a alcaldes que se presentó entre las primeras elecciones de 2010 y las elecciones de 2015.⁷² De todas formas, y pese al cambio que la incorporación de los municipios implica para la vida política a nivel local, algunos aspectos parecen permanecer incambiados. Como se ha visto hasta ahora, la representación asume diferentes circuitos y algunos de ellos se

⁷¹ En la encuesta a OSC realizada se les consultó específicamente: “*Cómo sabe los municipios existen desde el 2010. ¿Ha cambiado la relación de su organización con el Estado a partir de la creación de los municipios?*”. La respuesta fue afirmativa en un 84 % de los casos.

⁷² En las elecciones de 2015 se presentaron un total de 1439 candidatos a alcaldes, lo que representa en promedio un total de 14 candidatos por municipio.

presentan alternos a la representación electoral protagonizada por la intermediación partidaria (Zaremborg, 2013). Los municipios representan un ámbito propicio para pensar en canales de representación diferentes a los electorales; sin embargo no se deben entender como una vía alternativa a los circuitos tradicionales del voto, sino que los complementa. En una democracia estable como la uruguaya donde los partidos políticos están fuertemente institucionalizados y son los dinamizadores de la vida política (Buquet y Chasqueti, 2004), es difícil pensar en el surgimiento de canales de intermediación que superen los circuitos electorales.

En este sentido, y asociado la importancia que asume el circuito de representación del voto, parece difícil que se supere el lugar central de los partidos en la política local. La propia reforma descentralizadora no da lugar para que proliferen actores relevantes por fuera de las estructuras partidarias. A su vez, para mantener la estabilidad del sistema de partidos se prohibió incluso la posibilidad de que los electores cruzaran el voto, pese al reclamo sobre todo de algunos actores políticos locales. Por otro lado, no existe la posibilidad para que se creen partidos a nivel local cómo sí sucede en otros países latinoamericanos y mucho menos se ha puesto en discusión la posibilidad de que se presenten a las elecciones municipales candidatos por fuera de las estructuras partidarias, lo que refuerza la idea de mantener estable el sistema de partidos. En este sentido, los cerrojos institucionales impuestos para el surgimiento de actores que estuvieran por fuera de las estructuras clásicas de representación son grandes, y a la hora de elaborar el diseño del nuevo nivel de gobierno se priorizó la estabilidad del sistema.

El impulso de la reforma de descentralización significó una oportunidad valiosa para profundizar aspectos de la vida democrática uruguaya, sobre todo dinamizando una estructura democrática que está muy condicionada a la acción de los partidos políticos y a su alto grado de institucionalización; dando lugar al surgimiento de nuevas voces. Pese a esta oportunidad, que dio lugar a la aparición de formas institucionalizadas de intervención ciudadana, y permitió la incorporación de otros actores a la dinámica política local, no todos los casos analizados se comportaron de la misma forma. La posibilidad que el marco normativo les brindó a las autoridades para actuar de manera dispar ha generado que los incentivos de los actores estratégicos para crear instituciones participativas hayan sido diferentes. Los hallazgos de esta investigación dieron cuenta de la importancia que asumen

los intereses y la capacidad de incidencia de los actores sociales por un lado, y el grado de competencia política en el territorio por otro. Ambos factores interactúan y condicionan el comportamiento de los actores a la hora de ceder poder.

BIBLIOGRAFÍA

- Abraham, M. (2012) *La hechura de la política subnacional. Los Presupuestos Participativos de Florida, Rivera y Paysandú (2005-2010) en la matriz de política pública*. Tesis de grado. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.
- Altman, D. (2014) *Bringing direct democracy back in: toward a three-dimensional measure of democracy*. *Democratization*, 20:4, 615-64.
- Aibar, J; Cortés, F; Martínez, L; Zarembeg, G. (2013) *El helicoide de la investigación: metodología en tesis de ciencias sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Aghón y Krause-Junk (1993) *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Naciones Unidas. CEPAL, Santiago de Chile
- Allegretti, G. (2011) *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Proyecto Parlocal. Andalucía.
- Allegretti, G; García Leiva, P; Paño Yañes, P, (2011) *Viajando por los Presupuestos Participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA). Línea Editorial Andalucía Solidaria. FAMSI, Barcelona.
- Alvarado, R. (2011) “La ausencia del territorio en la implementación de la política de descentralización en Uruguay” en: *Revista Geográfica de América Central*. Disponible en: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2807>. Fecha de acceso: 24/08/2014.
- Anderson, K; Van Laerhoven, F. (2007) "From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America," *Comparative Political Studies*, 40:1.
- Arnstein, S. (1971), “A Ladder of Participation in the USA”, *Journal of the Royal Town Planning Institute*, 176-182.
- Arocena, J. (2008). “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay”. *Cuadernos para el Desarrollo Local*. Programa ART Uruguay. Montevideo.
- Avritzer, L. (2010) *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Dirección General Editorial, Universidad Veracruzana, México.
- Auyero, J. (2001). *Poor people's politics*. DukeUniversityPress. Carolina del Norte.
- Auyero, J. (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política en la Argentina contemporánea*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Barreiro, F; Cruz, A. (1991). *Entre diversidades y desafíos: organizaciones no gubernamentales de Uruguay: análisis y repertorio*. ICD, Montevideo.

Berthin, G. (2013) “Una primera aproximación a la dinámica y los dilemas de la gobernabilidad democrática sub-nacional en América Latina”, en Zaremborg, G (comp) *Redes y Jerarquías. Participación, Representación y Gobernanza local en América Latina*, FLACSO, Sede México. México.

Blanco, I. (2002). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. *Reforma y Democracia*. N° 26. CLAD, Caracas.

Blanco, I. (2002). *Presupuestos participativos y democracia local: Una comparación entre las experiencias Españolas y Brasileñas*. Biblioteca Virtual TOP. Buenos Aires.

Baiocchi, G; Heller, P; Silva, M (2011) *Bootstrapping Democracy. Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Standford University Press. Standford.

Boone, C. (2003). “Decentralization as political strategy in West Africa”. *Comparative Political Studies*, 36, 355-380.

Braermann, J; Minujin, A. (1991). *Focalización; fábula o herramienta*. UNICEF Argentina. Documento de Trabajo N° 2. Buenos Aires.

Buchanan, J ;Tullock, G. (1980) *El cálculo del Consenso*. Centro de estudios y Comunicación económica, Madrid.

Buquet, D.; Chasquetti D. (2004). "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso", *Política* 42: 221-247.

Burt, R. (2001). “Structural Holes Versus Network Closure as Social Capital”, in Lin N., Cook K. and Burt R.S. *Social Capital: Theory and Research. Sociology and Economics: Controversy and Integrations series*. New York: Aldine de Gruyter, pp. 31-56.

Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (1998), *Lo Público No estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós; CLAD. Caracas.

Cabrero, E. (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos sub nacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?". *Gestión y Política Pública*. Volumen XIII Número 3, II Semestre de 2004. 753-784. México.

Cabrero, E. (2006). “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 34. (Feb. 2006). Caracas.

Cabrero, E; Arellano, D; Amaya, M (2007). “Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad” En: *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del*

cambio gubernamental. Arellano, C; Cabrero, E y del Castillo, A. CIDE. editorial Miguel Ángel Porrúa. México

Caetano G; Rilla, J. (1987). *Breve historia de la dictadura*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Campbell, K; Lee, B. (1991) “Name generator in surveys of personal networks”. *Social Networks*, N° 13, pp. 203-211.

Cameron M y Kenneth E. Sharpe (2012): *La voz institucionalizada en las democracias de América Latina*, en “Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias”. Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe (Editores) México, Flacso, 2012, pp. 13 – 38.

Canzani, A.; Midaglia, C. (2002) “Las cuestiones de integración social: ¿más de la agenda económica, o una cuestión política?” *Informe de Coyuntura, Otro País* Ed. Trilce-ICP, Montevideo.

Cardarello, A. (2010). *Línea de base sobre la gestión de los Gobiernos Departamentales*. Informe final del convenio entre ICP/UDELAR y OPP. Montevideo

Cardarello, A; Magri, A (coord.) (2011). *Cambios Certezas e Incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes. AEXCID. Montevideo.

Cardarello, A. (2011). “Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo” En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 20, N° 1. Montevideo.

Cardarello, A; Freigedo, M; Vairo, D; Abraham, M (2010). “Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)”, *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Fin de Siglo, Montevideo.

Carneiro, F. (2009). “Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Vol. 18 N°1 ICP –139-161. Montevideo

Castillo, M; Midaglia, C; Freigedo, M. (2011). “Mapeo de iniciativas en clave de política pública”, *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Publicación del programa Uruguay Integra, OPP. Montevideo.

Chalmers, D. (2000). *Civil Society's links to politics: the importance of second level political institutions*. En: http://www.columbia.edu/~chalmers/Chalmers_LASA.htm, acceso: 03/12/2014.

Chavez, D; Goldfrank, B (2004). *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina*. Icaria Editorial: TNI, Transnational Institute, Barcelona

Coleman J. (1988). “Capital social y creación de capital humano”, en *Zona Abierta 94/95* (2001), pp.47-81.

Collier, R.; Collier, D. (1991). “Critical Junctures and historical legacies” *Shaping the political arena: critical junctures, the Labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press. Princeton.

Colomer, J. (1991) “Estudio Introductorio”, en Colomer, Josep (comp): *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Instituto de Estudios Fiscales, 9-33. Madrid

Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Caracas.

Cunill, N. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD Nueva Sociedad. Madrid.

Cravacuore, D. (2014). “La recentralización emergente en América Latina”. en Fidel, C.; Villar, A. (comp). *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Dansilio, F.; Duarte, M. (2007). “Redes políticas informales en la izquierda uruguaya del siglo XXI” *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*. Montreal.

De Barbieri, M; Zurbriggen, C. (2011) *Acción Colectiva, Gobierno y Territorio: experiencias Cono Sur*, FLACSO, AECID, Montevideo.

Dibot, G. (2009). *Abriendo la caja negra del tercer sector. Un estudio descriptivo sobre las ONG en Uruguay*. Informe de Proyecto CSIC, UDELAR. Montevideo.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper. Nueva York.

Ducatenzeiler, G.; Oxhorn, P (1994). “Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina”, *Revista Desarrollo Económico*, volumen 34, núm. 133, abril-junio, pág. 31-52. México DF.

Eaton, K (2004). “Risky business: Decentralization from above in Chile and Uruguay” *Comparative Politics*. Vol. 37/1. Nueva York.

Eaton, K. (2004). “Designing subnational institutions: Regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile”. *Comparative Political Studies*, 37, 218-244. Nueva York.

Evans, P. (1996). “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, enero-marzo de 1996, vol. 35, núm. 140, Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Ferla, P.; Silva, L; Zuasnábar, I. (2011). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de alcaldes e Intendentes* Universidad Católica del Uruguay / Konrad Adenauer, Montevideo.

Font, J (2011). *Democracia Local en Andalucía*. Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía. Andalucía.

Font, J; Blanco, I. (2005). “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación” *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*. No. 31. (Feb. 2005). Caracas.

Font, J; Galais, C. (2011). “The Qualities of Local Participation: The Explanatory Role of Ideology, External Support and Civil Society as Organizer”. *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 35.5, September 2011 932–48.

Font, J. (2002). *Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy*. WP 210, Institute de Ciencies Politiques I Socials. Barcelona.

Font, J; Sesma, L; Alarcón, P. (2011). *¿Por qué los ayuntamientos ponen en marcha políticas de participación? Experiencias recientes en Andalucía y la comunidad de Madrid*. X Congreso de AECPA. Murcia, 7-9 de septiembre de 2011.

Font, L. (2010). *Estado de la descentralización municipal en Uruguay en el marco de la aprobación de la ley 18567 de descentralización política y participación ciudadana*, Fundación Konrad Adenauer. Montevideo.

Freigedo, M.; Abraham, M y Milanesi, A. (2015) “Reyes que no reinan: los avances a nivel municipal en el gobierno de Mujica”, en Bentancur, N. y Busquets. J. (coord.). *Las políticas públicas en el gobierno de Mujica*. En edición.

Freigedo, M. (2011). “El inicio de la descentralización política en Uruguay. Análisis a la luz de la nueva ley de descentralización y participación ciudadana” *Revista Más Poder Local*, N° 5. Fundación Ortega – Marañón, Madrid.

Freigedo, M.; Magri, A. (2010). “Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?” en Jonson, N. y Buquet, D. (Coord). *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010*.

Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, pp. 325-346, Montevideo.

Freigedo, M; Lorenzoni, M. (2011). “La capital se vistió de blanco. Elecciones departamentales y municipales en el Departamento de Montevideo”. *Cambios Certezas e Incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes. AEXCID, Montevideo.

Frumkin, P. (2001). “Balancing Public Accountability and Nonprofit Autonomy: Milestone Contracting in Oklahoma”. *Hauser center working, paper N° 6*, Kennedy School of Government, Harvard University. Boston.

Fung, A.,; Wright, E. (2001). “Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance”. *Politics and Society*, 29, 5-42.

Fuentes, G. (2010) “El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 19, N° 1, págs. 119-142. Montevideo.

García, S. (2008). *Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay*. Cuadernos de la ENIA. Montevideo.

Garnier, L (2000). “Función de coordinación de planes y políticas”. CEPAL. Serie: Gestión Pública. N° 1. Santiago de Chile.

Gerring, J “Case study”, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, University Press. Oxford.

Gerstenfeld, P. y Fuentes, A. (2005) *Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay* en Serie Estudios y perspectivas. CEPAL. Montevideo.

Giugliano, A; Rodrigues, P; Bittar, P. (2013). *A variedade de tipo de orçamento participativo e seu impacto na qualidade da democracia: um estudo comparado sobre as cidades do Rio Grande do Sul*, Ponencia presentada en el VII Congreso de ALACIP, Bogotá.

Goldfrank, B. (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política/ Volumen 26/ N°2/ 2006/ 03 – 28*.

Goldfrank, B. (2011) *Deepening local democracy in Latin America. Participation, decentralization and the left*. The Pennsylvania State University Press. Pennsylvania.

Granovetter, M. (1973). "The Strength of Weak Ties" *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No.6, pp. 1360-1380.

Grindle, M. (1997). "The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions", en Merilee S. Grindle, *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard University Press. Boston,

Grindle, M. (2007). *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. The John Hopkins University Press. Baltimore.

Gurza, A.; Isunza Vera, E. (2010) *La innovación democrática en América Latina. Series*. Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS. México.

Gurza, A; Acharya, A.; Houtzager, P. (2005). *Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil*, en *World Development*, Vol. 33 N° 6, pp. 951-964. Oxford.

Gurza, A, y Zaremborg, G. (2014) "Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LIX, núm. 221, mayo-agosto de 2014, pp. 19-50.

Gurza, A; Romao, W; y Zaremborg, G. (2014) "Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LIX, núm. 220, enero-abril de 2014, pp. 21-54

Harary, F. (1969). *Graph Theory*. Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts.

ICD (2001). *La Sociedad Civil en Uruguay: Desafíos cruciales y un vasto potencial*. En: http://lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/indice_civicus_uruguay.pdf. Acceso: 02/02/2014

ICD (2010), *Índice CIVICUS de la Sociedad Civil. Del saber hacer al saber actuar La sociedad civil y su incidencia en las políticas públicas de Uruguay*. En: <http://lasociedadcivil.org/softis/cv/57/>. Acceso: 02/02/2014

Isuani, F. (2005). *Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. 18 al 21 de Octubre. 2005. Santiago de Chile.

Jordana, J. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Documento de trabajo IDES-Unión Europea. Serie de documento de trabajo I-22 UE. Nueva York.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins, New York.

Koolhaas, M.; Rodríguez, J. (2006). *Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda*. Ponencia del Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política, AUCIP. Montevideo

Landman, T. (2002). “Comparative Politics and Human Rights”. *Human Rights Quarterly* 24, 2002, 890–923, The Johns Hopkins University Press. Nueva York.

Lauraga, M.^a E.; Guerrini, A. (1994). “Del buen vecino al intendente emprendedor: el rol de los intendentes departamentales en la reforma de Estado” *Revista uruguaya de Ciencia Política*. N° 7. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Lin, N. (2001) *Social Capital*. Cambridge University Press, Cambridge.

Lissidini, A. (2012). “Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos” *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. Maxwell A.Cameron, Erich Hershberg y Kenneth E. Sharpe (Editores). Flacso, México, pp. 235-271. México.

López, L. (2007). “¿Cuán "locales" son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16, núm. 1, diciembre, 2007, pp. 73-101, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Luna, J.P. (2004a). *La política desde el llano: conversaciones con militantes barriales*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Luna, J.P (2004b) “De familias y parentescos políticos. Ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo”. Lanzaro, J. (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. FESUR Fin de Siglo, Montevideo.

Lanzaro, J. (2004). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. FESUR Fin de Siglo, Montevideo.

Navarro, C. (2000) “El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa”. *Papers. Revista de Sociología*, Universidad Autónoma de Barcelona Vol 61. Pp. 11-37. Barcelona.

Magri, A. (2010) “Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Año I, N°2. Segundo Semestre. Septiembre de 2010. Santiago de Chile.

Magri, A; Freigedo, M; Abraham, M. (2011). *Tomándole el pulso al territorio subnacional: Participación y gobiernos locales*, Proyecto en convenio ICP/ Fundación Bertold Brecht. Montevideo.

Malena, C. y Heinrich, V. (2007) “Can we measure civil society? A proposed methodology for international comparative research”. *Development in Practice*, 17:3, 338 — 352

Magri, A; Freigedo, M; Tejera, R (2009) *Principios en movimiento” en: “Participación, territorio y ambiente*. Fundación Bertolt Brecht, Montevideo.

Mahoney, J. (2000). “Path Dependence in Historical Sociology”. *Theory and Society* 29:4, pp. 507–548.

Mascareño, C. (2009). “Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N°. 45, Caracas.

Midaglia, C.; Antía, F; Castillo, M. (2006). *Las tercerizaciones de las prestaciones sociales: un debate político inconcluso*. Informe de Consultoría Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo.

Midaglia, C.; Castillo, M. (2010). *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009*. Informe final del convenio entre el ICP/UDELAR y el MIDES. Uruguay social vol.4. Montevideo

Midaglia, C; Castillo, M. y Freigedo, M. (2011) “Mapeo de iniciativas en clave de políticas públicas”, en *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*, Uruguay Integra, OPP. Montevideo.

Midaglia, C; Castillo, M. (2014) *La participación de la sociedad civil en los espacios interinstitucionales del MIDES*. Informe final del convenio ICP/UDELAR y MIDES. Montevideo.

Mieres, P. (1990). “Elecciones de 1989 en Uruguay. Una interpretación del cambio del sistema de partidos”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 52, No. 4, Procesos Electorales en América Latina (Oct. Dic., 1990), pp. 25-47. México.

Montecinos, E. (2006). “Los enfoques teóricos y los contrastes empíricos de la descentralización en América Latina” Capítulo 1 de la tesis para obtener el grado de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales *Descentralización y desempeño municipal en Chile: factores explicativos de la participación ciudadana en la fiscalización de la gestión municipal*, FLACSO – México.

Montecinos, E. (2006). (2004) *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*, VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Guatemala.

Montero, A; Samuels, D. (2004) *The Political determinants of the decentralization in Latin America: Causes and consequences*. en Montero, A y Samuels, D. (comps) Carleton College and the University of Minnesota. Minnesota.

Moreira, O. (2010) *Colonia Suiza. Nueva helvecia. En el ojo de la lupa*. Textual/Destabanda. Colonia Suiza.

Moyser G; Parry G. (1989) "Participation and non-participation in an English town" en Moyser et al (Coord) *Local politics and participation in Britain and France*, Cambridge University press. Cambridge.

Mueller, D. (1984) *Elección Pública*. Alianza Universidad, Madrid.

Munielo, L.; Rodríguez, A.; Rodríguez, J. (2013). *Descentralización fiscal, calidad de gobierno y disparidades regionales en Uruguay*. En:
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/financlocal/6-Munielo-Gallo-Mirando-Pinho.pdf>.
Acceso: 06/08/2014.

Munck, G. (2001). "Teoría de los juegos y política comparada: nuevas perspectivas y viejas preocupaciones". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63, N. 1 (Ene – Mar, 2001), pp. 3-40. México.

North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University, New York.

Nickson A. (1998). *¿Hacia dónde se dirige el gobierno local en América Latina? Una perspectiva Comparativa*, CLAD, Caracas.

Olvera, A (2002). "Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas" *Comercio exterior*, vol. 52, núm. 5, mayo, pp. 398-408. México DF.

O'Neill, K. M. (2003) "Decentralization as an electoral strategy". *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 9, New York

Oroño, A. (2010). "Los municipios 2010: la gestión de las políticas". *Saber hacer en la gestión pública local*. Congreso de Intendentes, OPP, FAMSI, CLAEH, AECID, PNUD, Diputación de Barcelona, Montevideo.

Oroño, A.; Gil, B. (2012) *La experiencia municipal en sus primeros pasos. Los casos de Lavalleja, Maldonado y Salto* CLAEH, AECID y Congreso de Intendentes, Montevideo.

Oszlak, O.; Orellana, E (2001) *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, en: www.oscaroszlak.org.ar/links.php. Fecha de acceso: 08/2013.

Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002.

Ostrom E.; Ahn, T. (2003). "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, num. 1 pp. 155-233. México.

Oszlak, O. (2014). *¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto*. RIEM, año V, N° 9, pp. 173-205. Santiago de Chile.

Oszlak, O.; Serafinoff, V. (2011). "Acerca del diseño institucional: apuntes para el caso uruguayo". *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Programa Uruguay Integra, OPP, Montevideo.

Panizza, F. (1990). "Uruguay: batllismo y después", *Temas del siglo XX*, núm. 41, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Pereira, B., Cunill, N. (1998) "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós, Buenos Aires.

Pérez, R. (1984) "Los partidos en el Uruguay moderno", *Cuadernos de CLAEH*, núm. 31, Montevideo.

Pierson, P. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, June.

Putnam, R. (1994) *Para hacer que la democracia funcione*, Editorial Galac, Caracas.

Ragin, C. (1987). *The Comparative Method*. The University of California Press. California.

Rama, G. (1971). *El club político*. Editorial Arca, Montevideo.

Real de Azua, C. (1984). *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?*, CIESU-EBO, Montevideo.

Renard, JP. (1992). "Population et frontiers: problématiques et methods" *Espace Populations Societes*, n° 2, pp.167-184.

Repetto, F. (2004) *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*, Serie de documentos de trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Washington.

Rivera, M. (2010). "Acuerdos impostergables para avanzar en el desarrollo y la democracia", RIVERA (coord.), *Avances y necesidad en el fortalecimiento de la sociedad civil en Uruguay*, PNUD.

Rivoir, A (2000) *Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo* CLACSO. Buenos Aires.

Rodríguez Araujo, M (2011) *Democratización de la gestión pública en el gobierno del Frente Amplio. El caso de la participación social en la Reforma del Sector Salud*. Tesis de grado. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Rosas Huerta, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Revista Política y Cultura, UAM, Xochimilco. DF, México.

Rosenblatt, F.; Bidegain, G; Monestier, F y Piñeiro, R (2013). “Does Decentralization Promote Citizens’ Involvement and Interest in Politics? Evidence from a Natural Experiment in small towns in Uruguay”. Mimeo.

Rossel, C. (2013) “*Te amo, te odio, dame más. ONG, Participación y representación en el primer gobierno de izquierda*” Colección de becas CLACSO, Buenos Aires.

Sanseviero, R. (2005). “El progresismo y la ampliación democrática: un campo de disputa por el poder de representación de lo popular y lo democrático. Una aproximación a las relaciones entre el gobierno progresista y la sociedad civil en Uruguay desde una perspectiva comparada”. *Análisis y propuestas*. FESUR, Montevideo.

Sanseviero, R. (2006) *El Estado y las organizaciones sociales. De la “sociedad de la desconfianza” al reconocimiento la promoción y la auto regulación. Análisis y propuestas*. : FESUR. Montevideo

Sartori, G (1987) *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Vol 1, Alianza. Madrid.

Schmid, H. 2004 “The Role of Nonprofit Human Service Organizations in Providing Social Services: A Prefatory Essay”. *Administration in Social Work*, Vol. 28, N° 3/4, pp. 1-21.

Selee, A.; Peruzzotti, E. (2009). *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Baltimore.

Shugart, M; Carey, J (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press. Cambridge.

Schneider, A; GOLDFRANK, B. *Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul*.

En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/diseno/schneider.pdf>. Acceso: 28/2/2015

Skocpol, T; Somers, M. (1980). “The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry”, *Comparative Studies in Society and History*, 22 o. 2 (Apr., 1980), pp. 174-197, Cambridge University Press. Cambridge.

Spada, P. (2014) *The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: Investigating the Rise and Decline of Participatory Budgeting in Brazil*. Presented at the Latin American Studies Association. Chicago

Subirats, J. (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Editorial Ariel. Barcelona.

Tanaka, M. y Meléndez, C (2005). ¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?, en: Zárata, Patricia, ed., *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*, pp. 165-192. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Tester, K. (1992). *Civil Society*. Routledge. Londres.

Veneziano, A. (2005). *Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una reforma del Estado orientada al ciudadano: la `descentralización participativa` del gobierno de Montevideo (1990-2002)*. INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), Madrid.

Veneziano, A. (2009). *Descentralización, Participación, Desarrollo local y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. CSIC. Editorial Orbe, Montevideo.

Veneziano, A. (2012) “Análisis de Redes Intergubernamentales de las Leyes de Descentralización en Uruguay: por Primera Vez Existen Municipios”. *Revista Estudios de Política*, , vol. 1, nº 1, 2012. Campina Grande.

Vera, B. (2014) *Sistemas electorales, reglas de decisión y fraccionalización en el Frente Amplio: análisis de la estructura de oportunidades para la fracciones (1971-2008)*. Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo.

Vetter, A. (2009) *Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989–2008*, *Local Government Studies*, 35:1, 125-142.Londres.

Yaffe, J. (2005) *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Editorial: Linardi y Risso. Montevideo.

Wampler, B. (2008). “A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?”, *OPINIÃO PÚBLICA*. vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.65-95. Campinas,

Wampler, B (2008), “When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil”, *Comparative Politics*. Vol. 41, No. 1 (Oct., 2008), pp. 61-81.

Wasserman, S. y Faust, K. (1994). *Social Network Analysis. Methods and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge.

Weaver, R. K.; Rockman, B. A. (1993). "Institutional reform and constitutional design", *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, pp.462–481, Washington.

Wirth, J.C. (1962) *Historia de Colonia Suiza*. Comité Ejecutivo Pro-Festejos del Centenario de Colonia Suiza. Colonia Suiza.

Zaremborg, G. (2002). *La teoría de la Elección Pública: ¿una teoría del desencanto?*. Documento de trabajo N° 2, FLACSO, México. México.

Zaremborg G. (2013). "Fuerza, proyecto, palabra y pueblo: circuitos de representación en concejos de desarrollo municipal en América Latina (Nicaragua, Venezuela, México y Brasil)", en Zaremborg, G (comp) *Redes y Jerarquías. Participación, Representación y Gobernanza local en América Latina*, FLACSO, Sede México. México.

Ziccardi, A. (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. IIS, COMECSO, Indesol. México.

Zubillaga, C. (1997). *Pan y Trabajo. Organización sindical, estrategia de lucha y arbitraje estatal en Uruguay*. Librería de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Montevideo.

ANEXO

A. MECANISMOS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA SEGÚN CAPACIDAD POTENCIAL GENERADORA

El siguiente cuadro busca clasificar los instrumentos participativos planteados por Ziccardi (2005) en función de su alta, media o baja capacidad generadora de incidencia:

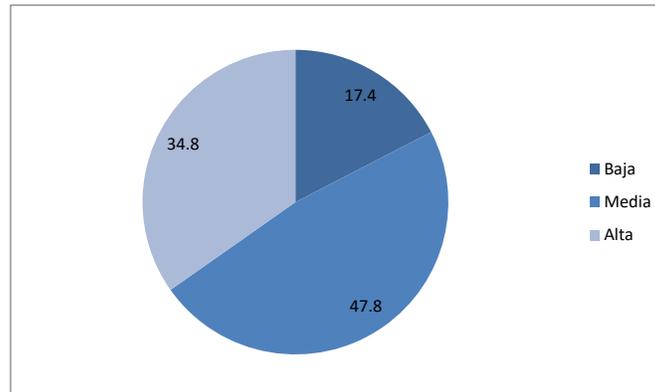
<i>Cuadro N° 28: Mecanismos de innovación democrática según capacidad potencial generadora</i>		
Baja	Media	Alta
-Encuentros informativos (Audiencia pública, etc)	-Consejos de participación ciudadana	-Planificación estratégica o participativa
-Consulta ciudadana (electrónica, radio, televisión)	-Comités sectoriales (niños, jóvenes, mujeres)	-Contraloría social
-Encuesta	-Comités temáticos (medio ambiente, cultura, seguridad, infraestructura)	-Presupuesto participativo
	-Comités territoriales o vecinales	
	-Comités de expertos	
Fuente: elaboración propia en base a Ziccardi (2005) y Font (2002)		

A este cuadro hay que incorporar también a aquellos municipios que no tuvieron ningún tipo de mecanismo de los mencionados, incluso ni siquiera realizaron las audiencias públicas que la ley explicita.

En este sentido, se construyó una categorización de acuerdo a los tipos de instrumentos creados y el posible alcance de los mismos:

<i>Cuadro N° 29: Categorización de acuerdo a los tipos de instrumentos creados y el posible alcance de los mismos</i>	
1	No han implementado mecanismos de ningún tipo o lo han hecho solamente como información (baja intensidad)
3	Solo mecanismos de media intensidad (consulta / incidencia indirecta)
4	Mecanismos de alta intensidad (capacidad de decisión)
Fuente: elaboración propia	

Gráfico N° 16: Porcentaje de MI creados en los municipios según categorización



Fuente: elaboración propia

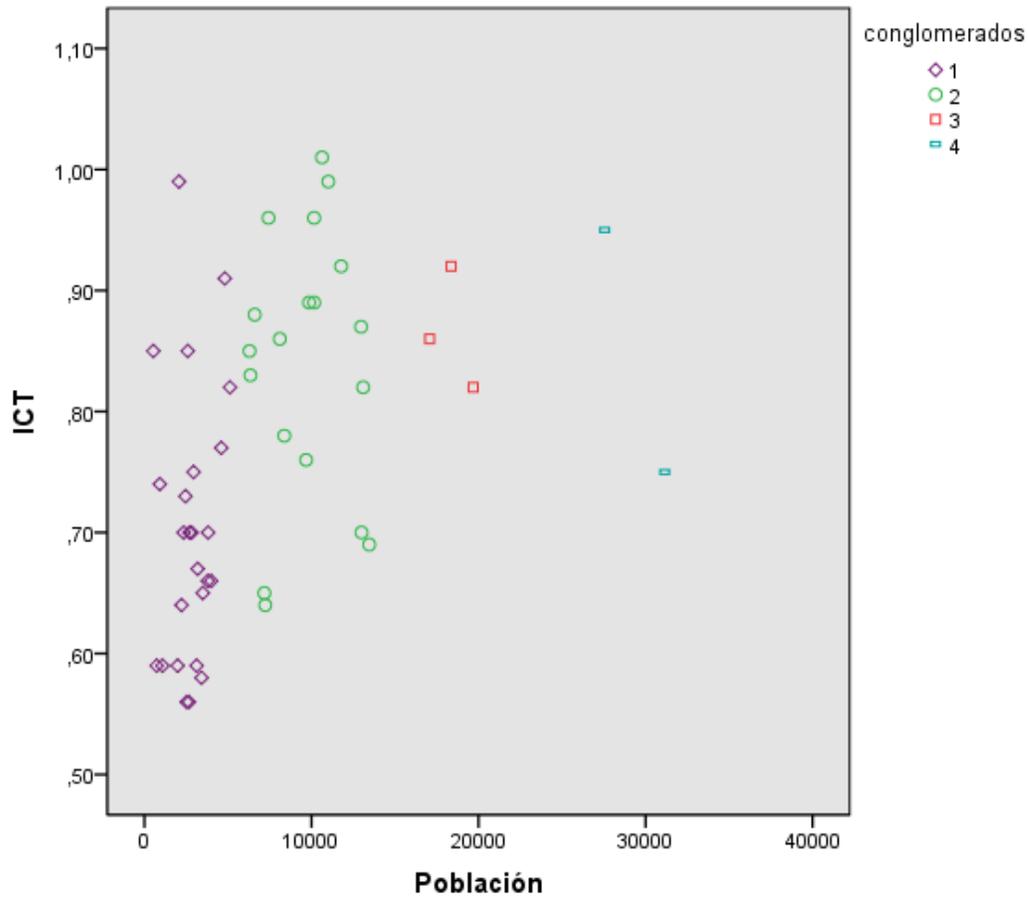
B. SELECCIÓN DE CASOS

Tomando en cuenta las diferencias entre los municipios según su desarrollo económico y su densidad demográfica se definieron cuatro conglomerados. Para la primera variable se tomó en cuenta el Índice de Cohesión Territorial (Rodríguez, 2010)⁷³. El resultado de dicho análisis muestra que el *conglomerado* 1 es el que tiene menor población y menor ICT en promedio, y a medida que cambia el conglomerado aumenta la población y el ICT⁷⁴. En el siguiente gráfico de dispersión se observa esta situación.

⁷³ Como señala Alvarado (2011) la información a nivel municipal es aún escasa, y eso se debe en gran parte a la falta de criterios claros para delimitar la jurisdicción de los municipios (esta información fue confirmada por medio de contacto directo con funcionarios del Instituto Nacional de Estadística –INE- y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto). Este hecho sin dudas dificulta la recolección de información, por lo que se optó por utilizar los datos de localidades del INE y en base a proximidades de localidades definir el territorio municipal en cada una de las variables de control. Este trabajo de *proxis* permite realizar un acercamiento a la delimitación municipal y poder controlar ambas variables.

⁷⁴ Salvo en el caso de Ciudad del Plata en el *conglomerado* 4 que si bien presenta una población alta el índice de ICT es relativamente bajo.

Gráfico N° 17: relación entre conglomerados con el ICT y la población



Cuadro N° 30: Cantidad de municipios del Frente Amplio según MI y conglomerados					
		Mecanismos de innovación			Total
		<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	
Conglomerados ⁷⁵	<i>1</i>	1	3	2	6
	<i>2</i>	0	2	2	4
	<i>4</i>	0	0	1	1
Total		1	6	4	11

Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 31: Cantidad de municipios de los partidos tradicionales según MI y conglomerados					
		Mecanismos de innovación			Total
		<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	
Conglomerados ⁷⁶	<i>1</i>	6	7	6	19
	<i>2</i>	1	6	6	13
	<i>3</i>	0	3	0	3
Total		7	16	12	35

Fuente: elaboración propia

De esta forma, tomando en cuenta dicha heterogeneidad se seleccionaron cinco casos, comprendiendo dos modelos diferentes de most similar.

⁷⁵ Para el caso del FA no existen casos correspondientes al *conglomerado 3*.

⁷⁶ Para el caso de los partidos tradicionales no existen casos correspondientes al *conglomerado 4*.

Los cinco casos comprenden el *conglomerado 2* en donde la intensidad de participación es diferente, mientras que *Chuy* ha implementado mecanismos de participación de alta intensidad, *Castillo* ha implementado mecanismos de media intensidad.

Por otro lado, en el caso de los partidos tradicionales también se seleccionaran tres casos del *conglomerado 2*⁷⁷: *Paso de los Toros* (baja intensidad), *Libertad* (media intensidad) y *Nueva Helvecia* (alta intensidad).

La selección de casos del *conglomerado 2* se justifica por dos razones metodológicas. La primer es que solamente en los *conglomerados 1 y 2* se presenta una heterogeneidad marcada en cuanto a los mecanismos de innovación creados, por lo tanto se descartan los casos correspondientes a los *conglomerados 3 y 4*. Tomando en cuenta que únicamente se podría elegir entre el conglomerado 1 y 2, entra en juego otro factor metodológico: la población de las localidades. El número de habitantes promedio de los municipios del *conglomerado 1* es de 2795 habitantes mientras que los municipios del *conglomerado 2* tienen un promedio de 9648 habitantes. El hecho de que los municipios del *conglomerado 1* sean poco poblados puede acarrear problemas metodológicos para la recolección de información dado que se pueden presentar dificultades de traslados y de contacto de las personas a entrevistar o encuestar.

A su vez, se le puede encontrar una justificación en cuanto al interés académico y político que pueda tener la selección de casos, dado que los municipios poco poblados pueden resultar de poco interés para el público con quien busca discutir esta investigación.

C. INDICADORES DE FORTALEZA DE LA SOCIEDAD CIVIL

D.

Cuadro N° 32: Dimensión tipo de organización

Dimensión	Indicador	Valor
Tipo de organización	No pertenece a estructuras de segundo grado	0
	Pertenece a una estructura de segundo grado	0,25
	Pertenece a dos estructuras de segundo grado	0,75
	Pertenece a tres estructuras de segundo grado	1

Fuente: elaboración propia

⁷⁷ Se seleccionaron casos del *conglomerado 2* para seguir los mismos criterios utilizados en los casos del FA.

Cuadro N° 33: Dimensión nivel de institucionalización

Sub-dimensión	Indicadores	Categorías	Valores	Fortaleza
<u>Infraestructura</u>	Local propio	no	0	Si la organización cuenta con local propio es una muestra de fortaleza, y si además ese local cumple con las condiciones necesarias para que la organización funcione adecuadamente también va a repercutir en su fortaleza.
		si	1	
	Adecuación del local	No cuenta con local o es inadecuado	0	
		Adecuado o muy adecuado	1	
<u>Recursos humanos</u>	Origen	Voluntario	0	Si la organización cuenta con recursos humanos remunerados será positivo para evaluar a la organización, y si los recursos son adecuados para cumplir con los objetivos de la OSC tendrá mayor fortaleza.
		Remunerado	1	
	Adecuación de los recursos humanos	Inadecuado o medianamente adecuado	0	
		Adecuado o muy adecuado	1	
<u>Recursos financieros</u>	Adecuación del presupuesto	Inadecuado o medianamente adecuado	0	Si la organización tiene fuentes de financiamiento internas tendrá mayor fortaleza, a su vez si los recursos financieros con los que cuentan son adecuados para sus objetivos tendrá mayor fortaleza
		Adecuado o muy adecuado	1	
	Procedencia	Fuentes externas	0	
		Fuentes internas	1	

Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 34: Dimensión gobernanza interna

Dimensión	Indicadores	Categorías	Valores	Fortaleza
<u>Gobernanza interna</u>	Número de miembros activos	0 a 5	0	Cuánto mayor cantidad de miembros mejor la gobernanza interna
		5 a 10	0,5	
		más de 10	1	
	Forma de elección de los representantes	Auto-selección	0	Cuánto más inclusiva sea la forma de nombramiento de los representantes mayor será la gobernanza interna
		Nombramiento	0,5	
		Elección por parte de los socios	1	
	Forma de gobierno interno	Individual	0	Si la organización cuenta con una junta de directivos marcará la existencia de un alto grado de gobernanza interna
		Junta o Comisión directiva	1	
	Rendición de cuentas	No	0	Si la organización realiza rendición de cuentas ante sus miembros o socios mejor será su gobernanza interna
		Si	1	

Fuente: elaboración propia

Impacto percibido

Para medir el impacto percibido se elaboró una escala del 0 al 1, en donde 0 es nada activa y 1 muy activa, se midieron tres sub dimensiones sobre el impacto percibido de las OSC en la localidad:

- a) La capacidad de influencia en las políticas públicas,
- b) la capacidad de influencia en la localidad,
- c) el éxito en la influencia.

D. INDICADORES DE COMPETENCIA POLÍTICA

Competencia externa electoral

Rotación partidaria en el control departamental: Mide la frecuencia de rotación partidaria en el gobierno y toma el valor de 0 cuando no existe rotación y 1 cuando existió cambio en el gobierno.

Nivel de competencia en el ejecutivo departamental: Mide el alcance de la oposición partidaria al gobierno. Se calcula con el porcentaje de votos obtenido por el partido gobernante en la elección. Este porcentaje es restado de 100% para obtener la medida de competencia, en una escala de 0 a 1.

Cohabitación política: Mide la existencia de partidos de diferente color político en el territorio. Para esto se utilizan dos medidas, por un lado cohabitación entre GD y GM, y por otra cohabitación intramunicipal, es decir la existencia de municipios dentro del Departamento de diferentes partidos políticos. Si existe cohabitación entre el GD y GM, el valor será de 1, sino será de 0; y a su vez si existe cohabitación intramunicipal el valor será de 1, y si por el contrario en el territorio solamente están presentes municipios de un solo color político el valor será de 0.

Ambiente político externo

Conflicto externo departamental: Este indicador releva la presencia de conflicto entre los actores municipales y los actores externos al sistema político local: el gobierno

departamental y el gobierno central. La construcción de este indicador se basa en las entrevistas a los alcaldes, concejales y actores del gobierno departamental y central, por tanto es de tipo cualitativo.

Relacionamiento con otros municipios: Este indicador releva la presencia de conflicto entre los actores municipales y los otros gobiernos municipales del departamento. Al igual que el indicador anterior, nos basaremos en las entrevistas realizadas.

Competencia electoral interna

Nivel de competencia electoral: Mide el alcance de la oposición partidaria al gobierno. Se calcula con el porcentaje de votos obtenido por el partido gobernante en la elección. Este porcentaje es restado de 100% para obtener la medida de competencia, en una escala de 0 a 1.

Nivel de competencia electoral en el Concejo Municipal: Mide el alcance de oposición partidaria al gobierno en el legislativo local y se observa mediante el número de partidos representados en el CM.

Ambiente político interno

Conflicto interno: Este indicador releva el grado de conflictividad interna dentro del Concejo municipal. Al igual que el indicador de conflicto externo, la construcción de esta dimensión se basa en las entrevistas a los alcaldes y concejales, por tanto es de tipo cualitativo.

El siguiente cuadro resume las cuatro dimensiones y sus nueve indicadores de competencia política:

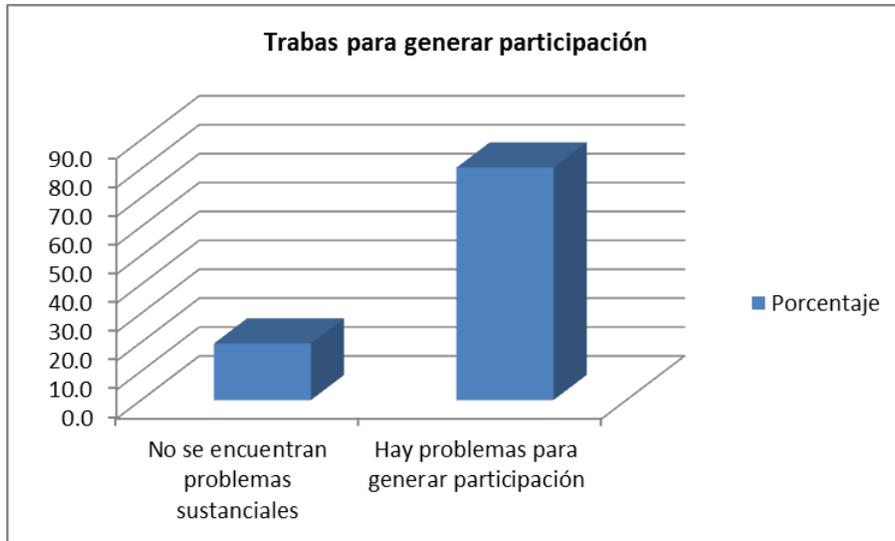
Cuadro N° 35: Dimensiones de la competitividad política

Dimensión	Indicadores	Categorías	Valores
Competencia externa electoral	<i>Rotación partidaria en el control departamental</i>	si	1
		no	0
	<i>Nivel de competencia en el ejecutivo departamental</i>	Diferencia entre porcentaje del ganador y el total de votos en todo el departamento	Porcentaje obtenido por el partido ganador dividido 100 en todo el departamento
	<i>Cohabitación política entre GD y GM</i>	si	1
		no	0
	<i>Cohabitación intermunicipal en el departamento</i>	si	1
no		0	
Ambiente político externo	<i>Conflicto externo departamental</i>	Alto	1
		Medio	0,5
		Bajo	0
	<i>Relacionamiento con otros municipios</i>	Cooperación/sin relación	0
		Conflicto	1
Competencia interna electoral	<i>Nivel de competencia electoral</i>	Diferencia entre porcentaje del ganador y el total de votos en la localidad	Porcentaje obtenido por el partido ganador dividido 100 en la localidad
	<i>Nivel de competencia electoral en el concejo</i>	Solo 1 partido	0
		2 partidos	0,5
		Más de 2 partidos	1
Ambiente político interno	<i>Conflicto interno municipal</i>	Alto	1
		Medio	0,5
		Bajo	0

Fuente: elaboración propia

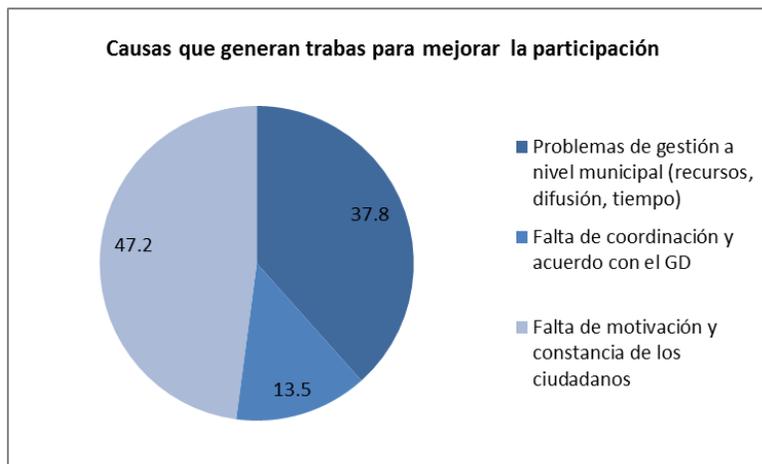
E. INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL MUNICIPAL

Gráfico N° 18: Trabas para generar participación ciudadana



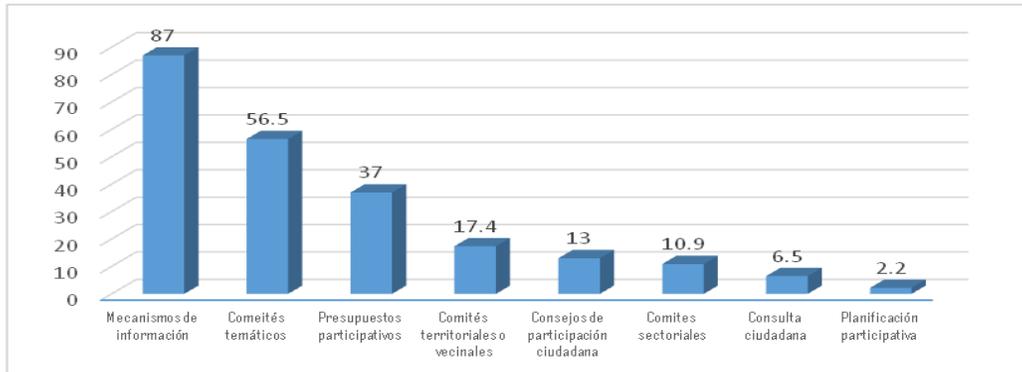
Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 19: Causas que generan trabas para mejorar la participación



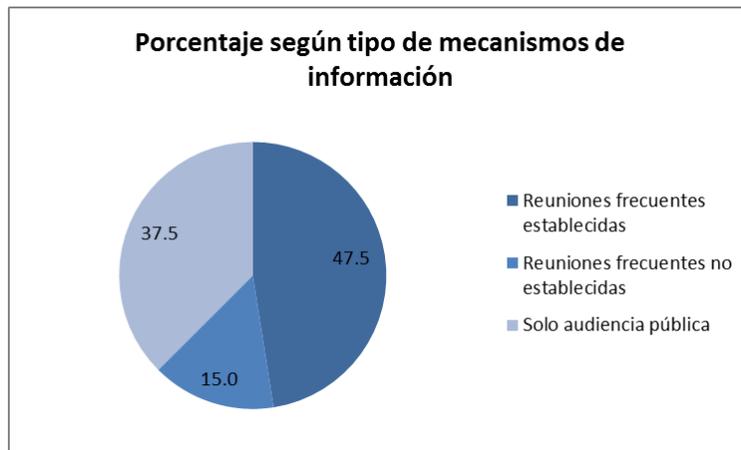
Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 20: Porcentaje de mecanismos de innovación democrática instaurados



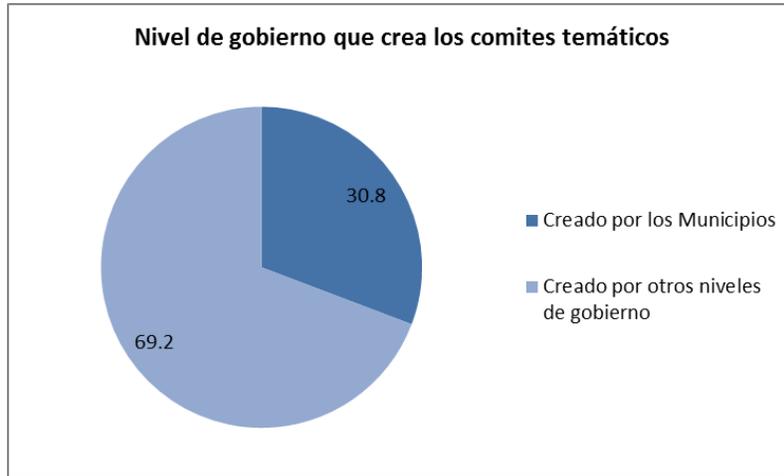
Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 21: Porcentaje según tipo de mecanismos de información



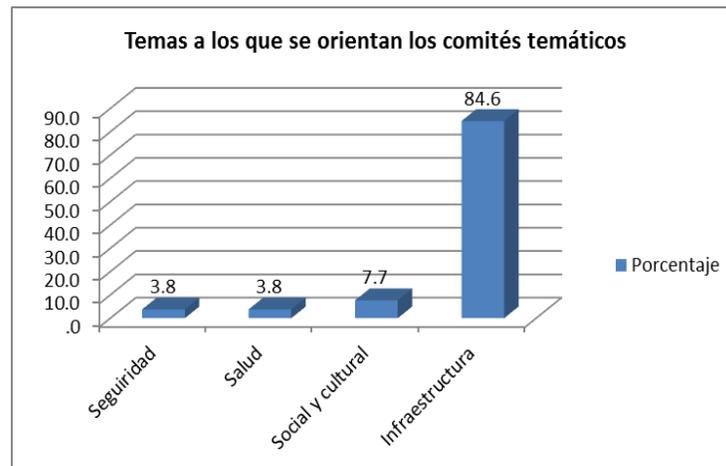
Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 22: Nivel de gobierno que crea los comités temáticos



Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 23: Temas a los que se orientan los comités temáticos



Fuente: elaboración propia

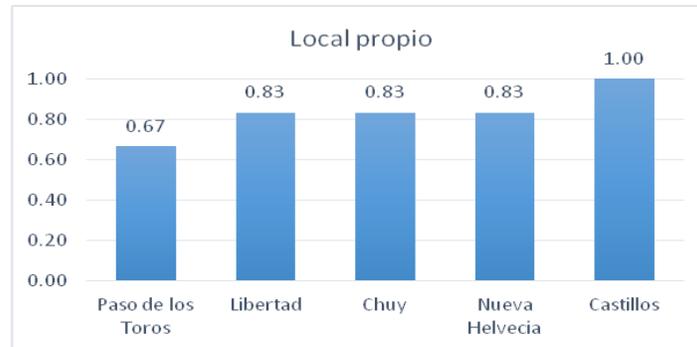
F. FORTALEZA DE LAS OSC EN NUEVA HELVECIA, CHUY, LIBERTAD, CASTILLOS Y PASO DE LOS TOROS

Infraestructura

En cuanto a la primera sub dimensión, se analiza la diferencia entre contar o no con local propio para el funcionamiento de la OSC. Como se puede ver en el siguiente gráfico, no existe una variabilidad significativa entre los casos. Donde el 0 es que ninguna OSC cuenta

con local propio y 1 es que todas cuentan, en todos los casos más de la mitad de las organizaciones cuenta con local propio. La que adquiere menor valor es Paso de los Toros, con un puntaje de 0.67. Luego en la mayoría de los casos adquieren un valor de 0.83. Por último, la única localidad en donde todas las OSC tienen su propio local de funcionamiento es Castillos.

Gráfico N° 24: Local propio



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

En el mismo sentido, cuando se observa si esos locales son adecuados para el funcionamiento, tampoco existen diferencias marcadas entre los casos. Donde 0 es el menor valor y 1 el mayor, es Castillos quien tiene los locales menos adecuados para el funcionamiento de las OSC con un valor de 0.57, mientras que la mayoría de los casos tienen un valor de 0.67; por último Libertad es el que tiene el valor más alto y más cercano al idea, con 0.75.

Gráfico N° 25: Adecuación del local



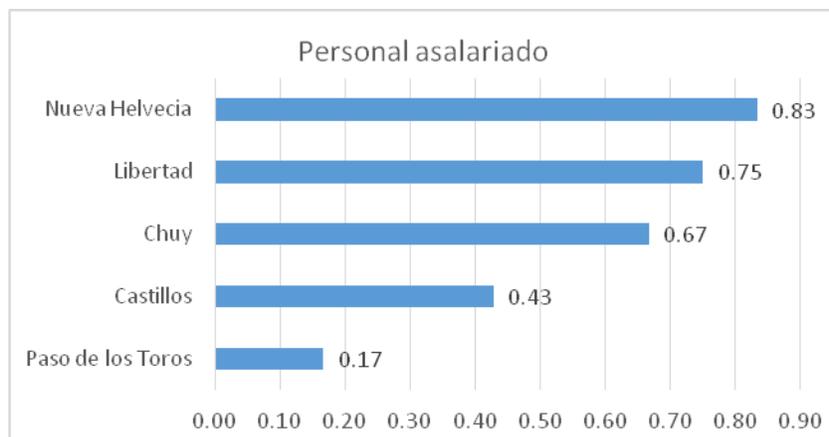
Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

Recursos humanos

La segunda sub dimensión refiere a los recursos humanos de las OSC y también se divide en dos indicadores. El primero refiere al hecho de contar con personal asalariado o únicamente voluntario, el 0 indica que ninguna organización cuenta con personal asalariado y por lo tanto es únicamente voluntario. El 1 indica lo contrario, y en este caso todas las organizaciones cuenta con personal asalariado y voluntario.

El siguiente cuadro muestra las diferencias, y como se puede apreciar Paso de los Toros es el que adquiere el menor valor con un 0.17; luego Castillos que no alcanza a tener la mitad de sus organizaciones con personal asalariado y adquiere un valor de 0.43. Por otro lado, Chuy, Libertad y Nueva Helvecia son los casos en donde las OSC cuentan con más personal asalariado, con valores de 0.67; 0.75 y 0.83 respectivamente.

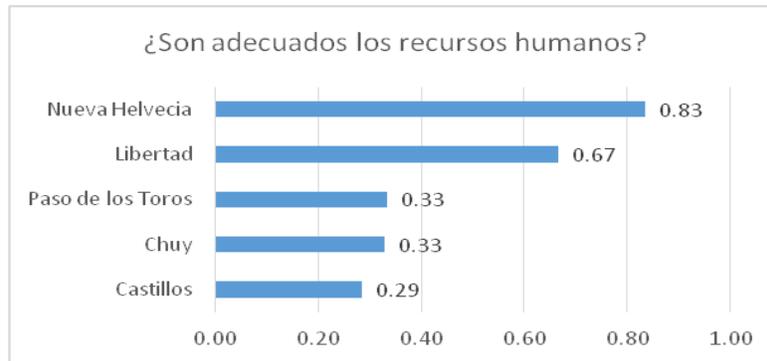
Gráfico N° 26: Personal asalariado



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

Por otro lado, el segundo indicador refiere a la adecuación de los recursos humanos según la percepción de los integrantes de las OSC. Con un valor donde 0 en nada adecuados y 1 totalmente adecuados, Nueva Helvecia y Libertad son los dos casos en donde mejor se perciben la dotación de personal existente, mientras que en los otros tres casos la falta de recursos es evidente.

Gráfico N° 27: Recursos humanos



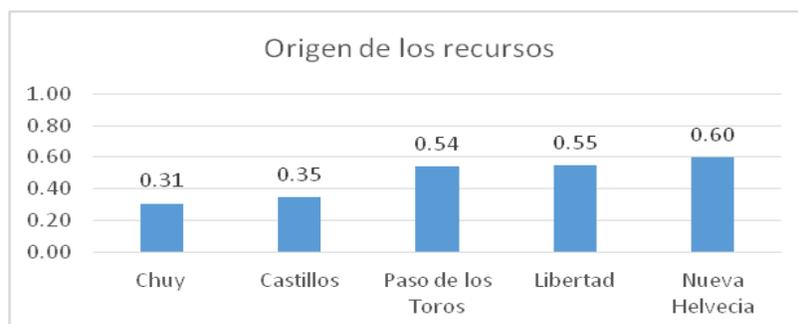
Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

Recursos financieros

En base a los recursos financieros, también cuenta con dos indicadores para medir su fortaleza. Para esto, el primer indicador parte de la base de que las OSC tendrán mayor autonomía y capacidad de acción si los recursos no dependen de actores externos, sean donaciones nacionales o internaciones, y/o convenios con el gobierno. En este sentido, si las OSC cuentan únicamente con recursos externos alcanzará un valor de 0, si por el contrario todos los recursos son genuinos y provienen de las cuotas de los socios o de la venta de productos de la organización, el valor será de 1.

Así, como lo muestra el siguiente gráfico, las OSC de Castillos y el Chuy son las que muestran los niveles más bajos, dado que muchas de ellas operan programas del gobierno central en el territorio. En los otros tres casos no se presentan diferencias significativas.

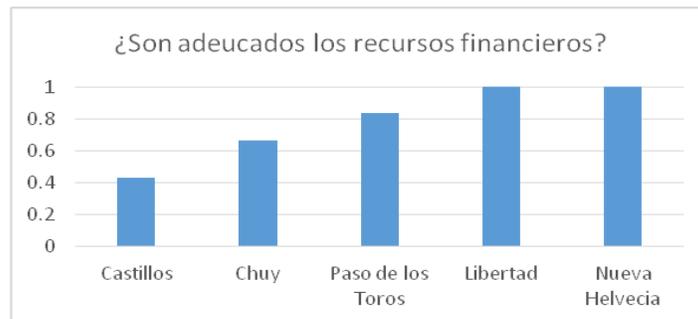
Gráfico N° 28: Origen de los recursos



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

El otro indicador se basa en la percepción de los encuestados sobre los recursos financieros con los que cuenta la organización para conseguir sus objetivos. En un continuo donde 0 es nada adecuado y 1 muy adecuados, el siguiente gráfico muestra las diferencias entre los casos, donde se puede apreciar que Castillos es el municipio en donde las OSC cuentan con los recursos financieros más escasos, y en el otro extremo tanto Libertad como Nueva Helvecia alcanzan el máximo valor.

Gráfico N° 29: Recursos financieros

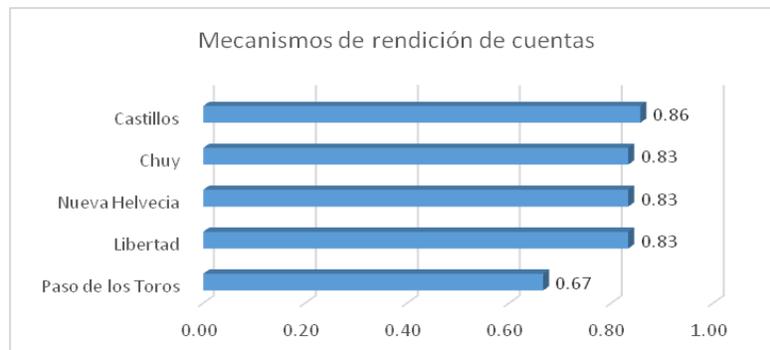


Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

Gobernanza interna

Espacios de rendición de cuentas de las OSC. Prácticamente no existen diferencias entre los casos, todas las OSC mantienen activos mecanismos de rendición de cuentas, con excepción de los Clubes de Leones y Rotarios quienes no brindan información pública sobre sus gastos, quedando éstos únicamente para sus miembros.

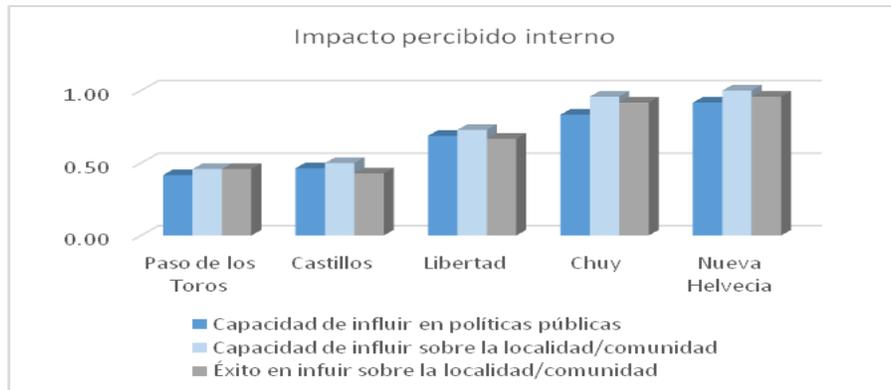
Gráfico N° 30: Rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

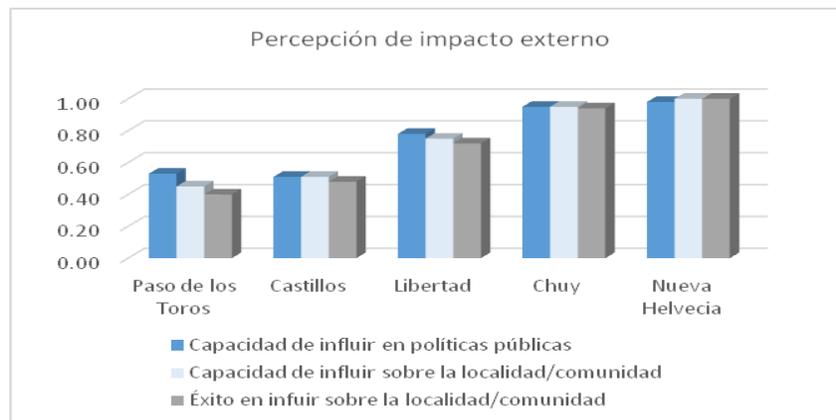
Impacto percibido

Gráfico N° 31: Impacto percibido interno



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

Gráfico N° 32: Impacto percibido



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a OSC

G. MEDIDAS DE DENSIDAD Y CENTRALIDAD DE LAS REDES

Densidad

Cuadro N° 36: Densidad de la red interna	
Municipios	Valor
Nueva Helvecia	0.273
Paso de los Toros	0.262
Chuy	0.227
Castillos	0.118
Libertad	0.081

Rango (Degree) de las redes internas

Cuadro N° 37 : Degree de la Red interna de Castillos					
		1	2	3	4
	-----	Outdeg	Indeg	Outdeg	Indeg
1	Comisión de vecinos de Valizas	3.000	1.000	0.300	0.100
2	AFOBAVA	0.000	1.000	0.000	0.100
3	Grupo de Gestión Ambienta	2.000	1.000	0.200	0.100
4	ONG Palmar	2.000	3.000	0.200	0.300
5	Casa Ambiental	2.000	1.000	0.200	0.100
6	Rotary	0.000	3.000	0.000	0.300
7	Acción Costera	0.000	1.000	0.000	0.100
8	Leones	2.000	1.000	0.200	0.100
9	Club de Pesa Aguas Dulces	1.000	0.000	0.100	0.000
10	ONG de Aguas Dulces	0.000	1.000	0.000	0.100
11	Club Ancina	1.000	0.000	0.100	0.000

Cuadro N° 38: Degree de la Red interna del Chuy					
		1	2	3	4
	-----	Outdeg	Indeg	Outdeg	Indeg
1	Pegaso	4.000	3.000	0.400	0.300
2	Eco Chuy	4.000	5.000	0.400	0.500
3	CAMI	5.000	2.000	0.500	0.200
4	Rotary	3.000	3.000	0.300	0.300
5	Hogar de ancianos	5.000	2.000	0.500	0.200
6	COMERO	0.000	1.000	0.000	0.100
7	Alternativa	4.000	3.000	0.400	0.300
8	Leones	0.000	3.000	0.000	0.300
9	Club de la tercera edad	0.000	1.000	0.000	0.100
10	Club de jubilados y pensionistas	0.000	1.000	0.000	0.100
11	Casa Ambiental de Castillos	0.000	1.000	0.000	0.100

Cuadro N° 39: Degree de la Red interna de Libertad					
		1	2	3	4
	-----	Outdeg	Indeg	Outdeg	Indeg
1	Comisión del Barrio Progreso	3.000	3.000	0.188	0.188
2	Rotary	3.000	3.000	0.188	0.188
3	Leones	3.000	1.000	0.188	0.063
4	Comisión Fiesta del Parque	3.000	3.000	0.188	0.188
5	Comisión Barrio María Julia	2.000	0.000	0.125	0.000
6	Cooperativas de Viviendas	0.000	2.000	0.000	0.125
7	Comisión Fomento Quiyú	0.000	0.000	0.000	0.000
8	Hogar de Ancianos	0.000	1.000	0.000	0.063
9	Club Campana	2.000	3.000	0.125	0.188
10	Club Libertad	0.000	2.000	0.000	0.125
11	Cooperativa de Viviendas	1.000	0.000	0.063	0.000
12	CANCADI	2.000	2.000	0.125	0.125
13	Club Juventud	2.000	0.000	0.125	0.000
14	Creecer	0.000	1.000	0.000	0.063
15	Libera Zamba	0.000	1.000	0.000	0.063
16	Casa de la Cultura	0.000	0.000	0.000	0.000
17	Hogar el Quincho	1.000	0.000	0.063	0.000

Cuadro N° 40 : Degree de la Red interna de Paso de los Toros					
		1	2	3	4
	-----	Outdeg	Indeg	Outdeg	Indeg
1	Pro casa del Adulto Mayor	1.000	0.000	0.167	0.000
2	Asociación de jubilados	3.000	4.000	0.500	0.667
3	Uni3	1.000	1.000	0.167	0.167
4	AVI	3.000	1.000	0.500	0.167
5	Rotary	1.000	2.000	0.167	0.333
6	Leones	2.000	3.000	0.333	0.500
7	Redoblando esfuerzos	0.000	0.000	0.000	0.000

Cuadro N° 41: Degree de la Red interna de Nueva Helvecia				
	1	2	3	4
-----	Outdeg	Indeg	Outdeg	Indeg
Biblioteca D. A. Larrañaga	5	2	0.500	0.200
Casa de la Cultura	6	2	0.600	0.200
Rotary	0	4	0.000	0.600
Fuerzas vivas	0	6	0.000	0.600

Nueva Generación	4	5	0.400	0.500
Centro Helvético	0	2	0.000	0.200
Leones	7	3	0.700	0.300
Trabajo y tradición	4	2	0.400	0.200
Servicio Nacional de Sangre	0	1	0.000	0.100
Fundación Pérez Scremin	0	1	0.000	0.100
Hogar de ancianos	4	2	0.400	0.200

Rango (Degree) de las redes externas

Cuadro N° 42: Degree de la Red externa de Castillos			
		1	2
	-----	Indeg	Indeg
1	Comisión de vecinos de Valizas	1.000	0.045
2	Municipio	6.000	0.273
3	GDR	6.000	0.273
4	MSP	1.000	0.045
5	MGAP	1.000	0.045
6	AFOBAVA	1.000	0.045
7	Grupo de Gestión Ambienta	1.000	0.045
8	ONG Palmar	3.000	0.136
9	Casa Ambiental	1.000	0.045
10	MIDES	3.000	0.136
11	INAU	1.000	0.045
12	Rotary	3.000	0.136
13	MTOP	2.000	0.091
14	MEC	1.000	0.045
15	Banco Mundial	1.000	0.045
16	Acción Costera	1.000	0.045
17	Leones	1.000	0.045
18	MVOTMA	1.000	0.045
19	PNUD	1.000	0.045
20	Club de Pesca Aguas Dulces	0.000	0.000
21	ONG de Aguas Dulces	1.000	0.045
22	Club Ancina	0.000	0.000
23	Centro MEC	1.000	0.045

Cuadro N° 43: Degree de la Red externa del Chuy			
		1	2
	-----	Indeg	Indeg
1	Pegaso	3.000	0.115
2	Municipio	6.000	0.231

3	GDR	5.000	0.192
4	MEC	1.000	0.038
5	MSP	1.000	0.038
6	Eco Chuy	5.000	0.192
7	CAMI	2.000	0.077
8	Rotary	3.000	0.115
9	Hogar de ancianos	2.000	0.077
10	MIDES	3.000	0.115
11	INAU	1.000	0.038
12	COMERO	1.000	0.038
13	Alternativa	3.000	0.115
14	OSE	1.000	0.038
15	MTOP	2.000	0.077
16	ANTEL	1.000	0.038
17	Bomberos	1.000	0.038
18	Leones	3.000	0.115
19	MTyD	1.000	0.038
20	CAIF	1.000	0.038
21	Frente Amplio	1.000	0.038
22	Asoc. De Free Shops	1.000	0.038
23	INDA	1.000	0.038
24	BPS	1.000	0.038
25	Club de la tercera edad	1.000	0.038
26	Club de jubilados y pensionistas	1.000	0.038
27	Casa Ambiental de Castillos	1.000	0.038

Cuadro N° 44 : Degree de la Red externa de Libertad			
		1	2
	-----	Indeg	Indeg
1	Comisión del Barrio Progreso	3.000	0.094
2	Municipio	11.000	0.344
3	GDSJ	12.000	0.375
4	Rotary	3.000	0.094
5	Leones	1.000	0.031
6	Comisión Fiesta del Parque	3.000	0.094
7	Comisión Barrio Maria Julia	0.000	0.000
8	MSP	1.000	0.031
9	CAIF	2.000	0.063
10	Cooperativas de Viviendas	2.000	0.063
11	Comisión Fomento Quiyú	0.000	0.000
12	DINAMA	1.000	0.031
13	Instituto de Colonización	1.000	0.031

14	Partido Políticos	2.000	0.063
15	Hogar de Ancianos	1.000	0.031
16	Club Campana	3.000	0.094
17	Club Libertad	2.000	0.063
18	Cooperativa de Viviendas	0.000	0.000
19	Escuelas	4.000	0.125
20	PIT-CNT	5.000	0.156
21	CANCADI	2.000	0.063
22	INAU	1.000	0.031
23	Club Juventud	0.000	0.000
24	Crecer	1.000	0.031
25	Empresarios	2.000	0.063
26	Libera Zamba	1.000	0.031
27	Casa de la Cultura	0.000	0.000
28	MTOP	2.000	0.063
29	Frente Amplio	1.000	0.031
30	MIDES	1.000	0.031
31	Hogar el Quincho	0.000	0.000
32	Organizaciones Religiosas	1.000	0.031
33	BPS	1.000	0.031

Cuadro N° 45 : Degree de la Red externa de Paso de los Toros

		1	2
	-----	Indeg	Indeg
1	Pro casa del Adulto Mayor	0.000	0.000
2	Municipio	5.000	0.385
3	BPS	2.000	0.154
4	Asociación de jubilados	4.000	0.308
5	Uni3	1.000	0.077
6	GDT	2.000	0.154
7	MIDES	3.000	0.231
8	AVI	1.000	0.077
9	Rotary	2.000	0.154
10	Leones	3.000	0.231
11	Redoblando esfuerzos	0.000	0.000
12	ANTEL	2.000	0.154
13	Frente Amplio	1.000	0.077
14	MTOP	1.000	0.077

Cuadro N° 46 : Degree de la Red externa de Nueva Helvecia			
		1	2
	-----	Indeg	Indeg
1	Biblioteca D. A. Larrañag	2	0.077
2	Municipio	6	0.231
3	IDC	6	0.231
4	MTOP	3	0.115
5	MIDES	4	0.154
6	Casa de la Cultura	2	0.077
7	Rotary	4	0.154
8	Fuerzas vivas	6	0.231
9	Nueva Generación	5	0.192
10	Centro Helvético	2	0.077
11	Leones	3	0.115
12	MEVIR	1	0.038
13	INAU	1	0.038
14	Partidos políticos	1	0.038
15	COLAT	1	0.038
16	Trabajo y tradición	2	0.077
17	Servicio Nacional de Sangre	1	0.038
18	Fundación Pérez Scremin	1	0.038
19	ANTEL	1	0.038
20	ANCAP	1	0.038
21	MTyD	2	0.077
22	Embajada de Suiza	1	0.038
23	Cantones Suizos	1	0.038
24	Embajada de Alemania	1	0.038
25	Hogar de ancianos	2	0.077
26	MSP	1	0.038
27	Sindicato del hogar	1	0.038

Cercanía (Clossenes) de las redes internas

Cuadro N° 47: Clossenes de la Red interna de Castillos			
	-----	OutClose	InClose
1	Comisión de vecinos de Valizas	0.370	0.217
2	AFOBAVA	0.200	0.233
3	Grupo de Gestión Ambienta	0.323	0.217
4	ONG Palmar	0.256	0.286
5	Casa Ambiental	0.256	0.263
6	Rotary	0.200	0.313
7	Acción Costera	0.200	0.233
8	Leones	0.256	0.263

9	Club de Pesa Aguas Dulces	0.217	0.200
10	ONG de Aguas Dulces	0.200	0.217
11	Club Ancina	0.217	0.200

Cuadro N° 48 : Clossenenes de la Red interna del Chuy			
-----		OutClose	InClose
1	Pegaso	0.588	0.313
2	Eco Chuy	0.526	0.333
3	CAMI	0.588	0.294
4	Rotary	0.476	0.313
5	Hogar de ancianos	0.625	0.294
6	COMERO	0.200	0.286
7	Alternativa	0.476	0.313
8	Leones	0.200	0.345
9	Club de la tercera edad	0.200	0.286
10	Club de jubilados y pensionistas	0.200	0.286
11	Casa Ambiental de Castillos	0.200	0.303

Cuadro N° 49: Clossenenes de la Red interna de Libertad			
-----		OutClose	InClose
1	Comisión del Barrio Progreso	0.276	0.267
2	Rotary	0.254	0.254
3	Leones	0.276	0.235
4	Comisión Fiesta del Parque	0.258	0.254
5	Comisión Barrio María Julia	0.267	0.167
6	Cooperativas de Viviendas	0.167	0.246
7	Comisión Fomento Quiyú	0.167	0.167
8	Hogar de Ancianos	0.167	0.239
9	Club Campana	0.262	0.276
10	Club Libertad	0.167	0.276
11	Cooperativa de Viviendas	0.242	0.167
12	CANCADI	0.239	0.250
13	Club Juventud	0.242	0.167
14	Creceer	0.167	0.176
15	Libera Zamba	0.167	0.239
16	Casa de la Cultura	0.167	0.167
17	Hogar el Quincho	0.239	0.167

Cuadro N° 50: Clossenenes de la Red interna de Libertad			
-----		OutClose	InClose
1	Biblioteca D. A. Larrañaga	0.588	0.357

2	Casa de la Cultura	0.625	0.357
3	Rotary	0.250	0.417
4	Fuerzas vivas	0.250	0.455
5	Nueva Generación	0.625	0.400
6	Centro Helvético	0.250	0.357
7	Leones	0.769	0.370
8	Trabajo y tradición	0.588	0.357
9	Servicio Nacional de Sangre	0.250	0.345
10	Fundación Pérez Scremin	0.250	0.345
11	Hogar de ancianos	0.588	0.357

Cuadro N° 51: Clossenenes de la Red interna de Paso de los Toros

-----		OutClose	InClose
1	Pro Casa del Adulto Mayor	0.429	0.250
2	Asociación de Jubilados	0.462	0.600
3	Uni3	0.375	0.429
4	AVI	0.462	0.429
5	Rotary	0.353	0.429
6	Leones	0.429	0.545
7	Redoblando esfuerzos	0.250	0.250

Cercanía (Clossenenes) de las redes externas

Cuadro N° 52: Clossenenes de la Red externa de Castillos

-----		OutClose	InClose
1	Comisión de vecinos de Valizas	0.431	0.208
2	Municipio	0.200	0.256
3	GDR	0.200	0.256
4	MSP	0.200	0.214
5	MGAP	0.200	0.214
6	AFOBAVA	0.200	0.214
7	Grupo de Gestión Ambienta	0.379	0.208
8	ONG Palmar	0.301	0.232
9	Casa Ambiental	0.293	0.224
10	MIDES	0.200	0.244
11	INAU	0.200	0.224
12	Rotary	0.200	0.239
13	MTOP	0.200	0.234
14	MEC	0.200	0.214
15	Banco Mundial	0.200	0.214

16	Acción Costera	0.200	0.214
17	Leones	0.289	0.224
18	MVOTMA	0.200	0.232
19	PNUD	0.200	0.232
20	Club de Pesca Aguas Dulces	0.216	0.200
21	ONG de Aguas Dulces	0.200	0.208
22	Club Ancina	0.234	0.200
23	Centro MEC	0.200	0.208

Cuadro N° 53 : Clossenes de la Red externa del Chuy

-----		OutClose	InClose
1	Pegaso	0.578	0.232
2	Municipio	0.200	0.245
3	GDR	0.200	0.243
4	MEC	0.200	0.230
5	MSP	0.200	0.230
6	Eco Chuy	0.565	0.236
7	CAMI	0.553	0.228
8	Rotary	0.500	0.232
9	Hogar de ancianos	0.553	0.228
10	MIDES	0.200	0.239
11	INAU	0.200	0.226
12	COMERO	0.200	0.226
13	Alternativa	0.433	0.232
14	OSE	0.200	0.230
15	MTOP	0.200	0.236
16	ANTEL	0.200	0.230
17	Bomberos	0.200	0.230
18	Leones	0.200	0.239
19	MTyD	0.200	0.234
20	CAIF	0.200	0.234
21	Frente Amplio	0.200	0.234
22	Asoc. De Free Shops	0.200	0.234
23	INDA	0.200	0.226
24	BPS	0.200	0.226
25	Club de la tercera edad	0.200	0.226
26	Club de jubilados y pensionistas	0.200	0.226
27	Casa Ambiental de Castillos	0.200	0.230

Cuadro N° 54: Clossenes de la Red externa de Castillos			
-----		OutClose	InClose
1	Comisión del Barrio Progr	0.269	0.205
2	Municipio	0.167	0.234
3	GDSJ	0.167	0.242
4	Rotary	0.271	0.201
5	Leones	0.269	0.195
6	Comisión Fiesta del Parqu	0.271	0.201
7	Comisión Barrio María Jul	0.262	0.167
8	MSP	0.167	0.171
9	CAIF	0.167	0.199
10	Cooperativas de Viviendas	0.167	0.199
11	Comisión Fomento Quiyú	0.186	0.167
12	DINAMA	0.167	0.171
13	Instituto de Colonización	0.167	0.171
14	Partido Políticos	0.167	0.209
15	Hogar de Ancianos	0.167	0.196
16	Club Campana	0.288	0.208
17	Club Libertad	0.167	0.208
18	Cooperativa de Viviendas	0.254	0.167
19	Escuelas	0.167	0.206
20	PIT-CNT	0.167	0.221
21	CANCADI	0.264	0.200
22	INAU	0.167	0.195
23	Club Juventud	0.256	0.167
24	Creceer	0.167	0.171
25	Empresarios	0.167	0.209
26	Libera Zamba	0.167	0.196
27	Casa de la Cultura	0.198	0.167
28	MTOP	0.167	0.209
29	Frente Amplio	0.167	0.171
30	MIDES	0.167	0.203
31	Hogar el Quincho	0.267	0.167
32	Organizaciones Religiosas	0.167	0.171
33	BPS	0.167	0.171

Cuadro N° 55: Clossenes de la Red externa de Nueva Helvecia			
-----		OutClose	InClose
1	Comisión del Barrio Progr	0.269	0.205
2	Municipio	0.250	0.302
3	IDC	0.250	0.302
4	MTOP	0.250	0.292

5	MIDES	0.250	0.295
6	Casa de la Cultura	0.520	0.283
7	Rotary	0.250	0.295
8	Fuerzas vivas	0.250	0.302
9	Nueva Generación	0.634	0.292
10	Centro Helvético	0.250	0.283
11	Leones	0.650	0.286
12	MEVIR	0.250	0.280
13	INAU	0.250	0.280
14	Partidos políticos	0.250	0.280
15	COLAT	0.250	0.280
16	Trabajo y tradición	0.578	0.283
17	Servicio Nacional de Sang	0.250	0.280
18	Fundación Pérez Scremin	0.250	0.280
19	ANTEL	0.250	0.286
20	ANCAP	0.250	0.286
21	MTyD	0.250	0.289
22	Embajada de Suiza	0.250	0.286
23	Cantones Suizos	0.250	0.286
24	Embajada de Alemania	0.250	0.277
25	Hogar de ancianos	0.578	0.283
26	MSP	0.250	0.277
27	Sindicato del hogar	0.250	0.277

Cuadro N° 56: Closures de la Red externa de Paso de los Toros			
-----		OutClose	InClose
1	Comisión del Barrio Progreso	0.269	0.205
2	Municipio	0.200	0.310
3	BPS	0.200	0.283
4	Asociación de jubilados	0.481	0.283
5	Uni3	0.406	0.260
6	GDT	0.200	0.265
7	MIDES	0.200	0.310
8	AVI	0.433	0.260
9	Rotary	0.310	0.260
10	Leones	0.394	0.277
11	Redoblando esfuerzos	0.245	0.200
12	ANTEL	0.200	0.302
13	Frente Amplio	0.200	0.213
14	MTOP	0.200	0.277

Intermediación (Betweenes) de las redes internas

Cuadro N° 57: Between de la Red interna de Castillos	
Comisión de vecinos de Valizas	5.000
AFOBAVA	0.000
Grupo de Gestión Ambiental de Valizas	1.000
ONG Palmar	8.000
Casa Ambiental	1.500
Rotary	0.000
Acción Costera	0.000
Leones	1.500
Club de Pesa Aguas Dulces	0.000
ONG de Aguas Dulces	0.000
Club Ancina	0.000

Cuadro N° 58: Between de la Red interna de Chuy	
Pegaso	8.000
Eco Chuy	7.500
CAMI	8.167
Rotary	5.333
Hogar de ancianos	3.167
Alternativa	8.833
Leones	0.000

Cuadro N° 59: Between de la Red interna de Libertad	
Comisión del Barrio Progreso	40.000
Rotary	23.000
Leones	0.000
Comisión Fiesta del Parque	27.000
Comisión Fomento Quiyú	0.000
Hogar de Ancianos	0.000
Club Campana	41.000
Club Libertad	0.000
Cooperativa de Viviendas Libercop	0.000
CANCADI	12.000
Club Juventud	0.000
Creceer	0.000
Libera Zamba	0.000
Casa de la Cultura	0.000
Hogar el Quincho	0.000

Cuadro N° 60: Between de la Red interna de Nueva Helvecia	
Biblioteca D. A. Larrañaga	2.500
Casa de la Cultura	4.500
Fuerzas vivas	30.000
Nueva Generación	10.500
Leones	15.000
Trabajo y tradición	1.500
Hogar de ancianos	2.000

Cuadro N° 61: Between de la Red interna de Paso de los Toros	
Pro casa del Adulto Mayor	0.000
Asociación de jubilados	12.000
Uni3	0.000
AVI	1.500
Rotary	0.000
Leones	4.500
Redoblando esfuerzos	0.000

Intermediación (Betweenes) de las redes externas

Cuadro N° 62 : Between de la Red externa de Castillos	
Comisión de vecinos de Valizas	11.000
AFOBAVA	0.000
Grupo de Gestión Ambiental de Valizas	4.000
ONG Palmar	23.000
Casa Ambiental	5.500
Rotary	0.000
Acción Costera	0.000
Leones	3.500
Club de Pesa Aguas Dulces	0.000
ONG de Aguas Dulces	0.000
Club Ancina	0.000

Cuadro N° 63: Between de la Red externa de Chuy	
Pegaso	24.000

Eco Chuy	38.833
CAMI	17.500
Rotary	24.333
Hogar de ancianos	26.000
Alternativa	10.333
Leones	0.000

Cuadro N° 64: Between de la Red externa de Libertad	
Comisión del Barrio Progreso	52.000
Rotary	45.500
Leones	0.000
Comisión Fiesta del Parque	46.500
Comisión Fomento Quiyú	0.000
Hogar de Ancianos	0.000
Club Campana	92.000
Club Libertad	0.000
Cooperativa de Viviendas Libercop	0.000
CANCADI	33.000
Club Juventud	0.000
Libera Zamba	0.000
Casa de la Cultura	0.000
Hogar el Quincho	0.000

Cuadro N° 65: Between de la Red externa de Paso de los Toros	
Pro casa del Adulto Mayor	0.000
Asociación de jubilados	33.000
Uni3	2.000
AVI	3.500
Rotary	0.000
Leones	10.500
Redoblando esfuerzos	0

Cuadro N° 66: Between de la Red externa de Nueva Helvecia	
Biblioteca D. A. Larrañaga	3.333
Casa de la Cultura	7.500
Rotary	0.000
Fuerzas vivas	50.000

Nueva Generación	45.667
Centro Helvético	0.000
Leones	35.833
Trabajo y tradición	10.000
Hogar de ancianos	14.667

H. ENCUESTA A ALCALDES Y A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Encuesta a Alcaldes

b. FUNCIONAMIENTO GENERAL

b_1. Pensando en su Municipio, ¿cómo evaluaría el funcionamiento del mismo actualmente? ¿Diría que el funcionamiento es.....? (LEER CODIGOS)

1. Muy bueno
2. Bueno
3. Malo
4. Muy malo
5. NS/NC

b_2. Con relación a las expectativas que Ud. tenía cuando asumió el cargo, ¿diría que estas expectativas se han cumplido totalmente, se han cumplido en una parte menor, o no se han cumplido en absoluto?

1. Se han cumplido totalmente
2. Se han cumplido en una parte mayor
3. Se han cumplido en una parte menor
4. No se han cumplido en absoluto
5. NS/NC

b_2_e ¿Podría resumir cuáles eran sus expectativas?

c. MECANISMOS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

c_1. En una escala del 1 al 5, en donde uno es nada prioritario y 5 muy prioritario. ¿Qué prioridad piensa que le dio su municipio a las siguientes líneas, acciones, o temas que le voy a mencionar?

- | | | |
|---|-----|-----|
| A. Recaudación de impuestos (patente, CI o rural, etc.) | ___ | ___ |
| B. Limpieza de la ciudad | | ___ |
| C. Infraestructura de la localidad | | ___ |
| D. Ordenamiento del tránsito | ___ | ___ |
| E. Eventos sociales, culturales y deportivos | | ___ |
| F. Incentivos para la participación ciudadana | ___ | ___ |
| G. Otras (especificar) | | ___ |

c_2. Si tuviera que elegir una de las dos frases que ahora le voy a mencionar. ¿Cuál diría que es más acertada o ninguna de ellas diría que es acertada?

- A. La participación ciudadana debe ser entendida como un medio para alcanzar mejores resultados en la gestión de servicios públicos
- B. La participación ciudadana debe ser entendida como un fin para mejorar la democracia.
- C. Ninguna de las dos
- D. ambas

c_2_porqué. Si contesta C. ¿Por qué cree que ninguna de ellas es acertada?

c_3. Hablando ahora de la relación con los vecinos y las organizaciones sociales de la localidad. Le voy a mencionar un conjunto de posibles instancias de encuentro entre los ciudadanos y el gobierno local, y dígame por favor para cada una si funcionan en el municipio.

CODIGO

1. Si
2. No

- A. Encuentros informativos
- B. Consulta ciudadana (electrónica, radio, televisión)
- C. Encuesta
- D. Consejos de participación ciudadana
- E. Comités sectoriales (niños, jóvenes, mujeres)
- F. Comités temáticos (medio ambiente, cultura, seguridad, infraestructura)
- G. Comités territoriales o vecinales
- H. Comités de expertos
- I. Planificación estratégica o participativa de la gestión
- J. Contraloría social
- K. Presupuesto participativo

c_3_freq. Para los que los realizaron. ¿Con qué frecuencia se realiza el espacio X? (Preguntar para cada uno de los espacios)

c_3_obj. Para los que los realizaron. ¿Cuáles son los objetivos de X? (Preguntar para cada uno de los espacios)

c_3_crea. Para los que los realizaron. ¿La iniciativa de crear X, surge del Gobierno Nacional, Departamental o Municipal? (Preguntar para cada uno de los espacios)

- A. Nacional
- B. Departamental
- C. Municipal
- D. Iniciativa combinada

c_3_rol. Para los que contestaron A, B o C. En cuanto al rol que cumple el municipio en X. ¿El municipio difunde e Informa? ¿Monitorea y supervisa? ¿Ejecuta e implementa? (Preguntar para cada uno de los espacios que contestaron A, B o C)

CODIGOS

- 1. Si
 - 2. No
-
- a. Difundir/Informar
 - b. Monitorear/Supervisar
 - c. Ejecutar/Implementar

c_3_cap Para los que contestaron A, B o C. Y en cuánto a la capacidad de decisión que tienen los municipios en estos espacios. El municipio define los recursos? ¿Define los objetivos? ¿Define la población objetivo? (Preguntar para cada uno de los espacios que contestaron A, B o C)

CODIGOS

- 1. Si
 - 2. No
-
- a. Definición de recursos
 - b. Definición de objetivos
 - c. Definición de población objetivo

c_3_alc. Para los que los que crearon espacios. En estos espacios de interacción entre los vecinos y el gobierno local, los ciudadanos son informados, consultados o tienen alguna capacidad de decisión sobre los asuntos del gobierno local.

- A. Son informados
- B. Son consultados
- C. Tienen alguna capacidad de decisión

c_3_dec Para los que respondieron la opción C. ¿Ese proceso de decisión, implica que están presentes en...?

- A. La construcción de la agenda de gobierno
- B. El diseño de las acciones a tomar
- C. La ejecución de acciones y procesos
- D. La evaluación

c_4. En términos generales ¿Cuáles son las principales trabas que ha encontrado para crear mecanismos de participación?

c_5. ¿Cuáles son las principales o más frecuentes demandas o propuestas de los ciudadanos hacia el gobierno, en estos espacios?

d. CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

d_1 ¿Cómo calificaría la dotación de Recursos Humanos del Municipio? ¿Diría que son más de los necesarios, los necesario en cantidad o menos de lo necesario para cumplir con sus cometidos?

- 1. más de lo necesario
- 2. lo necesario en cantidad
- 3. menos de lo necesario
- 4. NS/NC

d_1_part Para los que crearon espacios de participación. ¿Qué promedio de horas por día diría que dichos recursos dedican a tareas relacionadas con la participación ciudadana?

d_2 Y en cuanto a la capacitación de los Recursos Humanos. Dirían que los mismos están

- 1. Capacitados para el cargo
- 2. Poco capacitados para el cargo
- 3. NS/NC

d_3 ¿Y cómo calificaría la infraestructura del Municipio? Pensando en el local donde funciona el Municipio, ¿Diría que es muy adecuado, adecuado, inadecuado o muy inadecuado?

- 1. Muy adecuado
- 2. Adecuado
- 3. Inadecuado
- 4. Muy inadecuado
- 5. NS/NC

d_4. ¿Y con respecto al equipamiento informático? ¿Diría que es....?

- 1. Muy adecuado
- 2. Adecuado
- 3. Inadecuado
- 4. Muy inadecuado

5. NS/NC

d_5. Y pensando en la maquinaria (camiones, retroexcavadoras, equipamiento para mantenimiento de espacios verdes, etc.), ¿Es suficiente o insuficiente?

1. Suficiente
2. Insuficiente
3. NS/NC

d_6. En cuanto a los recursos económicos que maneja el Municipio, ¿son suficientes o insuficientes para lograr sus cometidos?

1. Suficientes
2. Insuficientes
3. NS/NC

d_6_part. Para los que crearon espacios de participación. ¿Qué promedio de los recursos económicos que maneja el municipio son destinados a cuestiones relacionadas con la participación ciudadana?

d_7. ¿El Municipio realizó una planificación de actividades al inicio de su gestión?

1. Sí, tuvimos que empezar de cero.
2. No, hubo una suerte de inercia
3. NS/NC

FRAGMENTACIÓN POLÍTICA

e_1. ¿Ud. diría que en general la relación entre usted y los concejales es...?

1. Muy armoniosa
2. Armonioso
3. Conflictivo
4. Muy conflictivo
5. NS/NC

e_2. ¿Ud. diría que en general el relacionamiento entre los miembros del Concejo es ... ?

1. Muy armonioso
2. Armonioso
3. Conflictivo
4. Muy conflictivo
5. NS/NC

e_3. ¿Y el relacionamiento entre las autoridades locales con las autoridades del Gobierno Departamental?

1. Muy armonioso
2. Armonioso
3. Conflictivo
4. Muy conflictivo
5. NS/NC

e_4. ¿Han tenido a lo largo de este gobierno algún período crítico o conflictivo para tomar decisiones de políticas en el municipio?

1. Si

2. No
3. Ns/Nc

e_4 razones.. Si contesta SI. ¿Cuáles son las principales razones que llevaron a dichos conflictos?

e. INDUCCIÓN EXTERNA

f_1. . En una escala del 1 al 5, en donde uno es poco importante y 5 muy importante. ¿Qué importancia le daría a la relación entre el GD y el municipio para definir...?

CODIGO

1. Poco importante
2. -
3. -
4. -
5. Muy importante

- A. Recursos financieros
- B. Funciones administrativas
- C. Políticas de infraestructura
- D. Políticas de tránsito
- E. Políticas medioambientales / residuos
- F. Políticas sociales
- G. Coordinación de la participación ciudadana

f_2. ¿Y el relacionamiento entre las autoridades locales con las autoridades del Gobierno Central?

1. Muy armonioso
2. Armonioso
3. Conflictivo
4. Muy conflictivo
5. NS/NC

f_3. En una escala del 1 al 5, en donde uno es nada importante y 5 muy importante. ¿Qué importancia le daría a la relación entre el GC y el municipio para definir...?

CODIGO

1. Poco importante
2. -
3. -
4. -
5. Muy importante

- A. Recursos financieros
- B. Funciones administrativas
- C. Políticas de infraestructura
- D. Políticas de tránsito
- E. Políticas medioambientales / residuos
- F. Políticas sociales

G. Coordinación de la participación ciudadana

f_4. ¿Con qué tres organismo del Gobierno Central se relaciona más el municipio? (hasta 3)

f_5. ¿Existe alguna relación entre el municipio y algún organismo internacional?

- A. Si
- B. No
- C. NS/NC

f_6. **En caso de responder A** ¿Con qué organismos internacionales se relaciona más el municipio? (hasta 3)

f_7. **En caso de responder A.** ¿Cuáles son los principales temas por los que se relacionan con los organismos internacionales

f. VIDA ASOCIATIVA

g_1 Ahora me gustaría preguntarle sobre las organizaciones de la sociedad civil y su relación con el gobierno municipal. Usted diría que esa relación es:

- 1. Muy armoniosa
- 2. Indiferente
- 3. Conflictivo
- 4. NS/NC

g_2 Tomando en cuenta el conocimiento que tiene ustedes de dichas organizaciones. En la localidad existen:

CODIGO

- 1. Si
- 2. No
 - A. Organizaciones vecinales o de obra
 - B. Organizaciones ciudadanas, civiles y comunitarias
 - C. Organizaciones gremiales
 - D. Clubes sociales y de servicios
 - E. Organizaciones religiosas
 - F. Comités de solidaridad
 - G. Otra

g_2_ot_tipo ¿De qué tipo?

g_3 Por último, ¿tiene el municipio algún registro de las organizaciones sociales que actúan en el territorio en los diversos temas?

- 1. Si
- 2. No
- 3. Ns/Nc

g_3_info. **En caso de Sí.** Existe alguna manera en la que me pueda hacer llegar dicha información, sería muy valiosa para mi investigación.

g_4 Por último, le voy a pedir si puede proporcionarme un correo electrónico para hacerle llegar la investigación cuando esté culminada.

ENCUESTA A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Características de la organización

¿Cuándo fue fundada Alternativa?

¿Quién fue el fundador?

Brevemente, ¿me podría decir cuál es el principal objetivo de la organización?

¿Cuáles han sido las dos mayores conquistas que su organización ha logrado?

¿Cuántos miembros activos tienen?

¿Tiene esta organización socios individuales?

Sí	<input type="checkbox"/>
No	<input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	<input type="checkbox"/>

¿Tiene esta organización personal asalariado?

No	<input type="checkbox"/>
Sí	<input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	<input type="checkbox"/>

¿Cómo selecciona esta organización sus dirigentes?

Auto-selección	1 <input type="checkbox"/>
Nombramiento	2 <input type="checkbox"/>
Elección por parte de los socios	3 <input type="checkbox"/>
Otro (sírvase especificar):	
<hr/>	

¿Aproximadamente, con cuántos recursos financieros cuenta la organización mensualmente/anualmente?

En el último ejercicio económico, ¿qué proporción de los ingresos financieros (% del total) de la organización provino de cada una de las siguientes fuentes?

Gobierno	_____ %
Financiamiento empresarial nacional	_____ %
Donantes extranjeros	_____ %
Donaciones individuales	_____ %
Cuotas de afiliación	_____ %
Venta de productos y servicios	_____ %

Otro (especificar): _____

¿Cuán adecuada es la base de recursos financiera de esta organización para alcanzar sus objetivos?

Adecuada	1 <input type="checkbox"/>
Medianamente adecuada	2 <input type="checkbox"/>
Inadecuada	3 <input type="checkbox"/>
Completamente inadecuada	4 <input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	99 <input type="checkbox"/>

¿Cuán adecuado es el conjunto de aptitudes del personal de esta organización para lograr las metas definidas?

Adecuado	1 <input type="checkbox"/>
Medianamente adecuado	2 <input type="checkbox"/>
Inadecuado	3 <input type="checkbox"/>
Completamente inadecuado	4 <input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	99 <input type="checkbox"/>

En relación a la infraestructura. ¿Cuenta la organización con un local propio donde realizar las actividades?

No	1 <input type="checkbox"/>
Sí	2 <input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	99 <input type="checkbox"/>

¿Cuán adecuado es el equipo de infraestructura y los locales de la organización para alcanzar sus metas definidas?

Adecuado	1 <input type="checkbox"/>
Medianamente adecuado	2 <input type="checkbox"/>
Inadecuado	3 <input type="checkbox"/>
Completamente inadecuado	4 <input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	99 <input type="checkbox"/>

¿Brinda esta organización información de sus balances financieros al público? (¿Rinde cuentas públicamente?)

No	1 <input type="checkbox"/>
----	----------------------------

Sí	2□
<hr/>	
No sabe	99□

Impacto de la sociedad civil a nivel local

¿Cuán **activa** ha sido la sociedad civil organizada de la localidad de Chuy en influir sobre las políticas públicas?

Inactiva	1□
Activa en un grado limitado	2□
Activa	3□
Muy activa	4□
<hr/>	
No sabe	99□

¿Cuán **exitosa** ha sido la sociedad civil organizada de la localidad de Chuy en influir sobre las políticas públicas?

No exitosa	1□
Éxito limitado	2□
Exitosa	3□
Muy exitosa	4□
<hr/>	
No sabe	99□

¿Cuán **activa** diría usted es la sociedad civil en fortalecer las capacidades a nivel local o en la comunidad de Chuy?

Inactiva	1□
Activa en un grado limitado	2□
Activa	3□
Muy activa	4□
<hr/>	
No sabe	99□

¿En qué medida es la sociedad civil **exitosa** en fortalecer las capacidades en el nivel local o en la comunidad de Chuy?

No exitosa	1□
Éxito limitado	2□
Exitosa	3□
Muy exitosa	4□
<hr/>	
No sabe	99□

Relación entre Estado (Gobierno local) y Sociedad civil

¿Cómo describiría el diálogo entre el Estado y la sociedad civil de la localidad de Chuy?

No existe	1 <input type="checkbox"/>
Limitado	2 <input type="checkbox"/>
Moderado	3 <input type="checkbox"/>
Extenso	4 <input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	99 <input type="checkbox"/>

¿En su opinión, con cuanta frecuencia intenta el estado controlar las actividades de sociedad civil en la localidad?

Para nada	1 <input type="checkbox"/>
Rara vez	2 <input type="checkbox"/>
A veces	3 <input type="checkbox"/>
Con frecuencia	4 <input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	99 <input type="checkbox"/>

En caso afirmativo, ¿podría mencionar algún ejemplo?

¿Cómo evaluaría el relacionamiento de las organizaciones de la sociedad civil con el -gobierno local (municipio)? ¿Por qué?

Muy bueno	1 <input type="checkbox"/>
Bueno	2 <input type="checkbox"/>
Malo	3 <input type="checkbox"/>
Muy malo	4 <input type="checkbox"/>

¿Con qué actores dentro del gobierno local tienen más relación?

Alcalde	1 <input type="checkbox"/>
Concejal opositor	2 <input type="checkbox"/>
Concejal oficialista	3 <input type="checkbox"/>
Funcionarios	4 <input type="checkbox"/>
Con todos por igual	5 <input type="checkbox"/>

Como sabe los municipios existen desde el 2009. ¿Ha cambiado la relación de su organización con el Estado a partir de la creación de los municipios?

No	1 <input type="checkbox"/>
Sí	2 <input type="checkbox"/>
<hr/>	

Si dice que si

¿En qué consistían / consisten estos espacios?

¿En qué consistió o consiste la participación de la organización en este espacio?

¿Cómo evalúa la participación de su organización en esta instancia?

No exitosa	1 <input type="checkbox"/>
Éxito limitado	2 <input type="checkbox"/>
Exitosa	3 <input type="checkbox"/>
Muy exitosa	4 <input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	99 <input type="checkbox"/>

¿Considera que el municipio tomó en cuenta las iniciativas de la organización?

Nunca	1 <input type="checkbox"/>
Rara vez	2 <input type="checkbox"/>
A veces	3 <input type="checkbox"/>
Siempre	4 <input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	99 <input type="checkbox"/>

Podría ejemplificar.

¿En qué etapa de esa instancia de participación ha colaborado su organización?

Diseño	1 <input type="checkbox"/>
Implementación	2 <input type="checkbox"/>
Evaluación	3 <input type="checkbox"/>
<hr/>	
No sabe	99 <input type="checkbox"/>

¿Cómo piensa usted que se podría mejorar o incrementar la participación de la sociedad civil en las decisiones del gobierno local?

¿Quisiera agregar algún comentario que no haya sido abordado a lo largo de la entrevista?