

Universidad Católica del Uruguay

**Pensando la realidad del  
Uruguay y su futuro**

*Participación ciudadana y desarrollo*

ANÓNIMO

*Montevideo, Octubre de 2013*

## Introducción

Uruguay ha pasado por la década de mayor crecimiento económico en su historia. Se hace inevitable preguntarse: ¿implicó esto un avance en el nivel de desarrollo?

Los economistas coinciden en que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Por desarrollo entendemos “la plena satisfacción de las necesidades básicas de la población, el acceso de todas las personas a una amplia variedad de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, la reducción de la desigualdad, la eliminación de la discriminación, el goce de las más amplias libertades y la disponibilidad de un entorno saludable y seguro”.<sup>1</sup>

De acuerdo a la CEPAL el ejercicio de la ciudadanía es el medio más efectivo “para garantizar que los objetivos sociales para el desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas. De esta manera contribuir a la configuración de un marco social y político de estabilidad que favorezca al desarrollo económico”.<sup>2</sup>

Siguiendo esta línea enfocaremos nuestro trabajo. Vamos a estudiar el resultado de la implementación de un tercer nivel de gobierno en el Uruguay que tuvo lugar en el año 2010, las Alcaldías.

La creación de las mismas como tercer nivel de gobierno se enmarca en proceso de descentralización que se está produciendo a nivel mundial. La misma consiste en transferir poder de un gobierno central hacia autoridades no jerarquizadas. Estas mantienen una relación horizontal entre ellas.

En el trabajo a desarrollar se manejará la hipótesis de Municipios como método ineficaz y lento de resolver problemáticas, con propuestas no tomadas en cuenta y no siempre concretadas. También especulamos que debido a la falta de información la gente no participa de las instancias propuestas para ser un ciudadano responsable y activo.

A la luz de la hipótesis se plantearon una serie de objetivos para el trabajo. Los mismos serían investigar hasta qué punto la gente se interesa en participar y utiliza las herramientas propuestas por el Estado, tomando al grado de interés como un indicador de qué tan interesada está la gente en la participación ciudadana y de qué tanto utiliza las herramientas del Estado.

---

<sup>1</sup> Para entender la Economía del Uruguay, pág. 311.

<sup>2</sup> Equidad, desarrollo y ciudadanía, CEPAL.

## **Tercer nivel de Gobierno: Municipios**

### **Creación de los Municipios**

Los municipios corresponden al tercer nivel de Gobierno. Fueron implementados en el 2009, por medio de la Ley N° 18.567. La misma indica que por medio de elecciones en el año siguiente, existirá una autoridad local denominada Municipio, que configura un tercer nivel de Gobierno y Administración.

Los mismos se enmarcan en un proceso de descentralización que se da a nivel mundial. El mismo se apoya en la necesidad de delegar las responsabilidades del gobierno. Se da una transferencia de responsabilidad en la planificación, financiación y gestión de determinadas funciones públicas desde el gobierno central y sus agencias a unidades de campo de organismos gubernamentales, o en este caso, Municipios que componen este nuevo tercer nivel de gobierno.

Estos deben crear ámbitos y mecanismos para que la población pueda informarse, consultar y presentar iniciativas que estén dentro de su ámbito de competencia, enmarcadas en los niveles organizativos de la sociedad y la circunstancia de los habitantes.

### **Funcionamiento**

Dentro de las facultades de cada Municipio se encuentra elaborar proyectos y anteproyectos que podrán ser presentados al Intendente y Junta Departamental; colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas a realizarse en su jurisdicción; promover y elaborar políticas para la promoción de salud y protección ambiental; mantenimiento de espacios públicos, alumbrado y sistema pluvial, entre otros.

La Alcaldía deberá presentar anualmente ante sus habitantes, en régimen de audiencia Pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros.

Son financiados con los fondos destinados por los Gobiernos Departamentales y con los recursos asignados por el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios. Este fue creado a partir de fondos que no afectan a los que están destinados a los Gobiernos Departamentales. El Presupuesto está decidido en base a población, número de funcionarios, indicadores de gestión y criterios de equidad. Además el Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios para que estos puedan cumplir con sus facultades y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental. Esto sin embargo se cumple únicamente en Montevideo, ya que en los otros departamentos los gobiernos Departamentales no destinan fondos, creando un problema como es no tener recursos económicos. El problema se vive no solo del lado de la organización sino también del lado de la población, que ve una circunstancia más en la cual la capital tiene más recursos que el Interior.

Cada Municipio recibe propuestas de los vecinos según sus necesidades. La forma de asociación de los mismos depende del barrio en el que vivan y la situación socioeconómica de los mismos. Estas pueden ser puntuales o de carácter más general. Las de carácter general se expresan a través los Consejos Vecinales, donde los vecinos se organizan para expresar sus propuestas. Lo que se busca es que haya una buena comunicación entre los Municipios y el Consejo Vecinal. Una vez al año, se presentan las propuestas en el Cabildo y se rinde cuentas de lo realizado. Dentro del decreto de obligaciones está establecido que se debe presentar públicamente al cabildo la línea estratégica de acción y luego se reciben los diferentes insumos, reclamos y críticas al funcionamiento de esta instancia. Es así que se mantiene una comunicación abierta y publica acerca de las acciones llevadas a cabo por los Municipios. Si son usados de manera correcta, los mismos constituyen una excelente forma de participación ciudadana ya que la persona no solo presenta su idea sino que además puede ver el proceso de realización.

## **Utilización de los municipios**

La utilización de los municipios no es homogénea en todo Montevideo, que a pesar de tener un tamaño relativamente pequeño, presenta en su población diferencias económicas, sociales y culturales que hacen que las formas de participación difieran en los distintos municipios.

Por ejemplo, en el municipio CH; ya sea por sus características urbanísticas o edilicias la utilización del municipio es muy diferente a la de, por ejemplo, el municipio F que tiene 15 asentamientos en su territorio. Dentro del mismo municipio también hay diferencias en la utilización de los servicios que estarían en una primera instancia relacionadas con las distintas situaciones económicas de los habitantes.

Existen dos tipos de modalidad de propuesta: las puntuales (realizadas por individuos a través de correos electrónicos o llamadas telefónicas) y las colectivas (ya sea tanto en consejos vecinales o agrupaciones de vecinos). Estas son utilizadas de forma distinta en cada municipio, dependiendo de las posibilidades socioeconómicas de los habitantes. El gran acceso que tienen los sectores más pudientes a la tecnología hace que no sea necesario mantener organizaciones vecinales permanentes que ataquen varios problemas a la vez. No todos se relacionan igual con la sociedad civil, y no todos tienen la necesidad de dar o de unificar un criterio único de trabajo en el territorio.

La importancia del conocimiento de las funciones de los municipios por parte de los habitantes también es clave según Carlos Varela<sup>3</sup>, alcalde del Municipio B. La construcción de una cultura de ciudadanía activa en Montevideo es la pieza de mayor importancia para encaminarse hacia un correcto y eficaz funcionamiento de este nuevo nivel de gobierno.

---

<sup>3</sup> Varela, Carlos. 29 de setiembre de 2011. Entrevista realizada por los autores.

La ciudadanía activa requiere que los habitantes adopten nuevas pautas de comportamiento en relación a los demás y al espacio público (ejemplo emblemático el de la suciedad, que es fuente inagotable de reclamos aunque el gasto en lo que refiere a limpieza se ha mantenido históricamente en los primeros puestos). Requiere también de romper con ciertas nociones que no construyen una ciudadanía responsable como la creencia de que nuestras responsabilidades para con nuestro entorno terminan al pagar nuestros impuestos. Carlos Varela resaltó como la gente se va apoderando del proceso descentralizador a medida que transcurre el tiempo y crece la actividad municipal, y la importancia de terminar con la racionalidad del “pago, entonces reclamo”.

## Percepción de la actividad

Según una encuesta de Equipos Mori a mayo de 2011 el 34% de los montevideanos desaprobaba y el 19% no contestó<sup>4</sup>. Entre los que desaprobaban la expresión más escuchada fue “no hacen nada”. Entre las tareas más urgentes que deberían desaprobaba la gestión de su municipio, el 29% la aprobaba, el 18% ni aprobaba ni atender figuran: calles, limpieza e iluminación.

Uno de los temas que ha definido como la ciudadanía se relaciona con este tercer nivel de gobierno es la velocidad con el que este nuevo sistema fue implementado. Sin embargo, el debate en el parlamento tomó tres años de discusiones públicas, lo que efectivamente se adelantó fue la elección en la que se pasaría a implementar el sistema. Para entender íntegramente cómo y por qué la opinión pública acerca de los municipios es como es parece clave conocer cómo quienes impulsaban el proyecto pretendían instruir a la ciudadanía sobre el nuevo nivel de gobierno. En relación a esto el alcalde Luis Luján declaró: “teníamos claro quienes estábamos haciendo la campaña que esto se iba a comprender cuando estuviera funcionando, como cuando se implementó el catastro...la discusión solo terminaría cuando llegara la cuenta a la casa”<sup>5</sup>.

¿Era este abordaje del tema el que esperaba la ciudadanía? Entre la mayoría que desaprueba la gestión de las alcaldías la expresión más común es “no hacen nada”. Pensamos que esta desaprobación se debe a la manera en la que fue encarado el tema de informar e instruir a la ciudadanía por quienes impulsaron el proyecto; la ciudadanía lo entendería una vez que el sistema estuviera funcionando. ¿Qué llevó a que se tomara este abordaje? ¿Fue la falta de confianza en la capacidad de la población para entender cómo funcionaría el sistema? Tal vez se deba a los resultados de experiencias pasadas, como con el catastro de Montevideo al cual el alcalde hace referencia en su declaración. Más importante aún ¿funcionaría el sistema con una ciudadanía sin educación sobre el tema?

---

4 "Indiferencia Municipal de Montevideo". El País, Montevideo, 7 de agosto de 2011, pág B1

5 Lujan, Luis. 28 de setiembre de 2011. Entrevista realizada por los autores.

¿Qué resultados ha dejado esta política hasta el momento? Dentro del mismo estudio de la encuestadora Equipos Mori un 76% de los montevideanos ni siquiera sabe en qué municipio vive.

## Conclusión

A la luz del trabajo realizado se puede responder que el funcionamiento de los municipios estudiados no es defectuoso o contraproducente. Funcionan pero aún no han podido explotar el potencial que se preveía que tendrían cuando fueron instaurados. La desinformación y la desconfianza en la capacidad de los municipios para solucionar problemas, junto a una falta de cultura ciudadana para con el barrio fueron señaladas por las autoridades como los principales obstáculos para el buen funcionamiento de esta entidad administrativa.

En cuanto a la parte económica, se halló que esta no presenta un problema para los municipios estudiados, el gobierno departamental ha realizado una fuerte apuesta en el sistema descentralizador y aporta los fondos al municipio basándose en lo que antes la Intendencia gastaba en sus respectivas zonas. El destino de esos fondos queda definido en general por la zona de la que se trata y las necesidades del área que se cubre.

La comunicación del Municipio debe guardar relación con las pautas económicas y culturales que tengan los habitantes del Municipio. Las nuevas vías de comunicación entre los ciudadanos y el mismo gracias a la tecnología generan nuevos ámbitos de participación. Por supuesto que el acceso a éstas se ve condicionado por la zona de la que se trate. No obstante, las zonas con menor acceso son las que más se organizan de forma integral y las que más concurren a plantear inquietudes.

Se hace evidente que para la población realmente sea partícipe, necesaria la educación. En este sentido podríamos afirmar que un mayor desarrollo (que implica mayor nivel de educación) podría reflejar más participación ciudadana.

Aunque los municipios incentivarían la participación activa, la falta de educación de los ciudadanos en cuanto a sentido de los deberes y responsabilidades de un ciudadano activo para con su entorno, hace que los mismos no funcionen como deberían, actuando solamente como descentralizadores de funciones pero no como generador de nuevas instancias de participación ciudadana. La lógica de “pago entonces reclamo” es una limitante para la formación de ciudadanos activos. Se hace evidente que la conformación de un tercer nivel de gobierno es condición necesaria pero no suficiente para la generación de una cultura de ciudadanía responsable y participación activa.

El informe “Equidad, desarrollo y ciudadanía” elaborado por la CEPAL explica que una de las metas del desarrollo debe ser la consolidación de un orden político democrático donde las personas puedan participar de la gestión y las decisiones públicas. La creación de los municipios sin duda ha sido un gran paso en esta

dirección, generando espacios de participación y decisión ciudadana. El siguiente gran paso debe ser la formación de ciudadanos con “un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en que viven”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Equidad, desarrollo y ciudadanía, CEPAL.

## Bibliografía

- Aboal, Diego y otros. Cinve. “Para entender la economía del Uruguay” Fundación de cultura universitaria, 2006. 311-321.
- Cabrera, Sebastián. “A su suerte”. *Qué Pasa de El País*, 585, Montevideo, 27 de Agosto de 2011, 4-9.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), “Equidad, desarrollo y ciudadanía” (Versión definitiva), 2000 [formato PDF]. [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- Ley N° 18.567. *Descentralización política y Participación Ciudadana*, 13 de setiembre de 2009.
- Mernies, Raúl. “Barrio o pueblo bonito según nuevo alcalde” [en línea]. *El País Digital*, 7 de febrero de 2010, <<http://www.elpais.com.uy/110808/pciuda-585195/ciudades/Proyecto-para-crear-una-nueva-alcaldia/>>, [consulta 20 de mayo de 2011].
- Mernies, Raúl. “Indiferencia municipal de Montevideo”. *El País*, 32332, Montevideo, 7 de Agosto de 2011, B1-B2.
- Planificación, Instituto de Estudios Municipales. *La Creación del tercer nivel de gobierno en Montevideo* [formato PDF]. Intendencia de Montevideo.
- Resolución N° 3642/10, 9 de Agosto de 2010.
- The World Bank Group. “Administrative Decentralization” [en línea]. *Decentralization & Subnational Regional Economics*, 23 de junio de 2011, <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm#top>> [consulta 10 de julio de 2011].
- Varela, Carlos, Alcalde Municipio B. Utilización de los Municipios, Municipio B, 29 de setiembre de 2011, 30 minutos. Grabación.
- Luján, Luis, Alcalde Municipio CH. Percepción de la actividad, Municipio CH, 28 de setiembre de 2011, 40 minutos. Grabación.