

# SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRETEAMPLISTAS

Democracia participativa



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

*FESUR*

Ficha de difusión N° 5

# 5. Democracia participativa

*«Hemos avanzado sabiendo que difícilmente perdamos el rumbo, si lo hacemos con el oído sensible a la voz de la gente y recordando siempre y en cualquier circunstancia que somos hijos de un gran proyecto colectivo y a él nos debemos.»*

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

## ¿Cuál participación?

Desde diversos ámbitos —partidos políticos, movimiento cooperativo, trabajadores organizados, cámaras empresariales— se habla de la necesidad de contar con instancias de participación.

La participación en la cosa pública implica, por definición, que la gestión gubernamental, que está a cargo de los gobernantes electos es, de alguna manera afectada o receptiva a la opinión o acción de los pobladores.

En este sentido, la participación mínima de la ciudadanía, en una democracia electoral moderna, estaría limitada a la emisión del voto para seleccionar a los gobernantes.

Si esto no ocurriera no sería democracia ni siquiera electoral, pero si solamente existiera esta instancia, no habría más oportunidades de incidir sobre la gestión concreta de los gobernantes hasta el siguiente período electoral.

Caracterizando la coyuntura, el Intendente Erlich, expresaba en Paysandú que *«Estamos en un momento de construcción de sociedad, en un momento de construcción de ciudades, construcción de territorios, en un momento de construcción de país. Es un momento donde tenemos que multiplicar los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de nuestra gente, por construir cohesión social, por construir un contexto que permita igualdad de oportunidades frente a la vida, pero para todo ello, para hacerlo con fuerza, este período de construcción requiere sincronizar nuestra sociedad, requiere poder lograr cambios estructurales profundos y eso se hace con la gente, eso se hace solamente con la gente.»*<sup>2</sup>

## Tipos de participación

Existen distintas posibilidades para generar espacios de participación de los habitantes en la conducción del país, sin embargo, no todas ellas van en la dirección de profundizar el sistema democrático. Por lo tanto, corresponde un examen de los tipos de participación para, finalmente, identificar los más adecuados para mejorar la democracia vigente.

## Participación institucionalizada

Por un lado, la participación puede ser institucionalizada o no, esto es, el diseño de las instituciones puede prever y generar espacios formales de participación de los gobernados, o esta se puede dar por iniciativa de la gente, al margen de lo previsto normativamente.

<sup>2</sup> Intendente Erlich, acto de Paysandú, junio 2008.

Las revoluciones sociales son formas de participación no institucionalizada que terminan por cambiar el esquema de poder. Pero sin llegar a dichos extremos, la participación de la sociedad civil que se autoorganiza, es la forma más común en que se visualiza el camino no institucional.

## Participación política

Desde otro ángulo, puede haber participación en el ámbito social o en el político. En este último el mecanismo más extendido es el voto en las instancias electorales, pero también existe la emisión del sufragio vinculada a instrumentos de democracia directa como plebiscitos y referéndums.

También se han extendido en las últimas décadas los mecanismos de emisión de votos vinculada al pronunciamiento sobre proyectos participativos a nivel presupuestal, llamados genéricamente Presupuestos Participativos.

## Participación pasiva

Otras formas de participación refieren a formas pasivas o meramente receptivas de vincularse con los gobernantes, tales como recibir información sobre los planes de trabajo o, incluso la emisión de opiniones no vinculantes sobre la gestión.

## Participación de mercado

En la dimensión económica, una forma de participar es en términos estrictamente mercantiles, a través de la selección de las preferencias individuales en calidad de consumidores, usuarios o clientes, ámbitos en que, por definición, son todos desiguales en virtud de la respectiva capacidad de pago. En el mismo sentido, la participación desde los grupos de presión (empresariales, sindicales, políticos o sociales) es la forma más clásica de incidir en los períodos inter-electorales a través de mecanismos no institucionalizados.

## Participación ciudadana

La participación política en términos de ciudadanos o vecinos, ámbitos en la que todos son esencialmente iguales, cada uno vale uno, es la más efectiva desde la perspectiva democrática y de izquierda.

Pero esta forma de participación, en calidad de ciudadanos o vecinos, puede, por un lado, ser utilizada solamente a posteriori de la implementación de las políticas o, por otro lado, puede serlo en las fases de diseño, implementación e, incluso, evaluación de las políticas.



Esta última, sería la forma de mayores y más perdurables efectos, en términos de profundización de la democracia, por lo tanto, la forma que constituiría el centro del desafío a desarrollar.

Si bien, como expresó el Intendente Erhlich «[...] *las distancias en un gobierno municipal son tal vez las más cortas entre el ciudadano y el poder, pueden ser muy grandes a pesar de la proximidad, si no logramos abrir los cauces para una real y plena participación de los ciudadanos, eso es un proceso que se construye, y una vez que se abren las puertas hay que recorrer un largo camino.*»<sup>3</sup>

## La participación obvia no existe

Es necesario señalar que se generan riesgos referidos a la participación, desde la perspectiva democrática.

En primer lugar, y no es un tema menor, el darla por sentada u obvia. Nada es obvio en esta cuestión; si participar implica incidir en el curso de las políticas públicas, constituye desde el ángulo de los gobernantes una incomodidad que puede llegar a alterar el curso previsto. Es, desde esta perspectiva, un costo adicional a asumir por el gobierno.

En segundo lugar, el tipo de participación no es neutro a la hora de su evaluación para la democracia como sistema de gobierno, y no cualquier forma de participar resulta indiferente.

Por otro lado, «*Tenemos que ir acompañando los tiempos de participación con una adecuada planificación, esa es la única manera de conciliar los tiempos de unos y de otros* [...]»<sup>4</sup>

## Capacitación para participar

En este sentido también es necesaria una capacitación tanto de los gobernantes como de los gobernados, a la hora de implementar mecanismos de participación.

Capacitación de los gobernantes, para aceptar eventuales retrasos en sus políticas a los efectos de lograr mayores consensos o, eventualmente, para aceptar cambios a sus políticas para lograr la aprobación ciudadana.

Capacitación de los ciudadanos, para conocer las instancias en las que participar, así como para aprender a construir una perspectiva global, definiendo sus posiciones en términos de argumentos de interés públicos, y no en función de intereses meramente individuales.

<sup>3</sup> Ídem anterior.

<sup>4</sup> Ídem anterior.



## Saturación de la participación

Por otro lado, la superposición o saturación de la participación puede llevar a un gobierno por asamblea, ineficaz, ineficiente y no operativo que, de alguna manera induzca a extrañar la ejecutividad del autoritarismo.

En definitiva, como la calidad de una democracia se puede medir por el grado de participación ciudadana en la toma de las decisiones estratégicas de la gestión gubernamental, así como por las posibilidades de control permanente ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de sus representantes, el desafío consiste en encontrar un adecuado balance que evite la saturación participativa, y que propicie la participación desde ámbitos en los que cada individuo vale uno, a los efectos de su incidencia en las políticas.

## Estructuras heredadas

Es necesario dejar constancia expresa de que, tanto las estructuras institucionales heredadas, como la forma de funcionamiento de los actores en el marco de aquellas reglas de juego, dificultan la participación democrática.

Justamente por ello, es que el impulso a la participación democrática constituye una de las señas de identidad de los gobiernos departamentales de izquierda.

Es necesario reconocer, como lo dijera el Intendente Erhlich que generar ámbitos de participación *«Es un camino complejo, es un camino que requiere formar, es un camino que requiere informar, comunicar, y comunicar quiere decir hacer escuchar su voz pero saber oír también la voz de los otros.»*<sup>5</sup>

## Diferentes itinerarios progresistas

En este marco parece adecuado mencionar algunas de las experiencias de los gobiernos departamentales de izquierda que, en la búsqueda de su propio camino, comparten el objetivo programático de generar espacios de participación para que los vecinos se involucren en la gestión.

Naturalmente se parte de la vigencia de normas constitucionales referidas al tema, tales como la elección de los Intendentes, de la existencia de instrumentos de democracia directa, así como el derecho de iniciativa vecinal.

Sin embargo, cuando se alude a los diferentes itinerarios progresistas, se refiere a instrumentos o mecanismos adicionales, sobre los que se ha avanzado a partir de la voluntad política de los nuevos gobiernos de



<sup>5</sup> Ídem anterior.

izquierda, generando nuevos roles de los funcionarios y, especialmente de los vecinos, en pos de mejorar la gestión y la transmisión de información de lo actuado a los involucrados.

En este sentido, cada uno de los instrumentos ha permitido identificar avances y dificultades de los diferentes itinerarios departamentales sobre el punto.

Asimismo, un breve recorrido de las diferentes experiencias permitirá potenciar las distintas formas de estímulo a la participación ciudadana, que se han generado en los gobiernos de izquierda, al colectivizar la información al respecto.

## A. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

A partir del intercambio de visiones sobre las diferentes experiencias departamentales, se identificaron nuevas formas de consulta directa a los vecinos que vienen implementando los gobiernos progresistas.

Los casos de Presupuestos Participativos que, con matices, impulsan Paysandú, Florida, Montevideo y Salto, se vieron potenciados en sí mismos y colectivizados a nivel de los 19 Departamentos, junto con el conocimiento de otras experiencias, con el Seminario Internacional de Presupuestos Participativos organizado en el mes de octubre de 2007, en Paysandú.<sup>6</sup>

El Intendente Erlich, afirmaba en Paysandú que el «*Presupuesto participativo es una herramienta, pero se van encontrando distintas formas, distintos cauces en todos los departamentos para crear espacios de participación, y el entramado municipal es una especie de soporte para distintas formas de participación ciudadana que, a veces, están centradas en la temática municipal, pero a veces se ocupan de otros temas.*»<sup>7</sup>

El instrumento permite concretar la idea de una ciudadanía activa, haciendo partícipe a los vecinos en la marcha de las cuestiones locales, al proponer la gestión pública como algo que tiene que ver con la vida de los pobladores, en la que todos pueden no solo participar sino también decidir sobre estos asuntos públicos.

Algunas de las ventajas identificables son las siguientes:

- Fomenta la reflexión activa y la percepción más general, al generar ámbitos en los que los vecinos pueden conocer y dialogar sobre sus problemas y demandas.
- Genera una mayor transparencia y eficiencia en la gestión, al hacerse público mediante el debate, el destino que tendrá el pago de los impuestos.

<sup>6</sup> En este encuentro también se presentaron experiencias de gestión con igual denominación pero contenido un tanto diferente, como el caso de Rivera, así como relatos de casos de otros países.

<sup>7</sup> Intendente Erlich, acto de Paysandú, junio 2008.





También contribuyen a la construcción de diversas capacidades de los actores gubernamentales, políticos y sociales, en tanto ejercicios de consulta, de debate, de decisión democráticos y, eventualmente, de autogestión.

Desde otro ángulo, este tipo de experiencias facilita que los vecinos —no sólo los ciudadanos— identifiquen necesidades y los ámbitos estatales adecuados —no necesariamente departamentales— donde demandar respuestas.

Por otro lado, son mecanismos que desafían a gobierno, a partidos, a ciudadanos y a vecinos, a debatir y construir nuevas formas de evaluación de la gestión del respectivo gobierno.

Asimismo, inducen la construcción de perspectivas globales —más allá de sus propias necesidades— y de las dificultades de la gestión de gobierno, que básicamente implica optar entre varias alternativas, en escenarios de restricciones.

## Contribución a la reapropiación de los espacios públicos

En las experiencias de presupuestos participativos y en las de prioridades de las Juntas Locales, se generan mecanismos que implican contribuir con la reapropiación de los espacios públicos —tangibles e intangibles— por la población.

En un nivel simbólico o intangible, el debate, decisión y control de una parte de la acción de gobierno es un 'espacio público' que se cede parcialmente a los vecinos, pero que éstos deben ocuparlo.

En un nivel práctico o tangible, facilita que los vecinos intervengan en los espacios públicos, en ese espacio común que debiera ser ámbito de socialización y de inclusión, que lo mejoren y que creen condiciones para su ocupación efectiva.

Por otro lado, la generación de estos espacios de participación, de alguna manera obliga a la administración, al partido de gobierno y a los partidos de oposición, a debatir a nivel interinstitucional las demandas y necesidades detectadas, la forma de afrontarlas desde la gestión y la forma de mediarlas y canalizarlas, desde el sistema político en su conjunto.

En este sentido, obligan a una mayor capacitación de los actores (del gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil) a los efectos de poder utilizar los nuevos canales generados y no quedar al margen de los flujos de información.

Todos estos instrumentos inducen con vigor a los Ediles y a los actores locales a capacitarse en el conocimiento sobre diseño, elaboración y evaluación de proyectos de desarrollo local, por lo tanto, contribuye a la eficiencia y efectividad de las políticas implementadas.





Corresponde dejar constancia que la cuestión de la infraestructura no refiere sólo a los gobiernos departamentales: la estructura de los distintos organismos del gobierno central no está pensada para la participación de la gente, por lo tanto, hay que construirlos espacios **a pesar de** y no **gracias a**, las instituciones formales disponibles.

Constituye una dificultad significativa la insuficiente asunción pública del rol de los Ediles Locales en particular, y de los gobiernos locales en general, lo que genera ambigüedades y eventuales superposiciones con otros actores políticos y sociales.

Con una cultura histórica de oposición, se registran dificultades en la identificación y asunción del rol de partido de gobierno, por diversas instancias de la fuerza política local y departamental, especialmente la necesidad de su actuación como socio estratégico del gobierno. Con la responsabilidad adicional de ir construyendo los próximos programas electorales.

Es posible identificar dificultades en la articulación con las organizaciones sociales a partir de la interrogante de si todas, por el hecho de tener tal característica, son necesariamente representativas o democráticas.

Es una dificultad para el diseño, la implementación y la evaluación, pero es también un dato de la realidad que, en el marco de una perspectiva de izquierda, y dadas las diferentes realidades y acumulaciones departamentales, no hay un solo modelo de participación, ni de gestión, ni de transparencia.

Por ello es más necesario aún afrontar el intercambio de experiencias y la creación de ámbitos de reflexión colectiva de la fuerza política.

Una dificultad importante que puede llegar a constituirse en un obstáculo para el cambio de gestión en una orientación progresista es la articulación y participación de los funcionarios en la misma, sin confusión de roles, pero en términos inclusivos. En este sentido, debe señalarse que la cara visible de la administración, en última instancia la cara simbólica del intendente de turno, cuando un vecino va a la intendencia, es el funcionario que lo atiende.

Complementariamente con el punto anterior, es una dificultad existente, que también puede constituirse en un obstáculo de relevancia, la articulación entre los funcionarios municipales de carrera (que viene de antes y que siguen después que pase el gobierno de turno) y los funcionarios políticos.

## En resumen

La democracia participativa es un rasgo esencial del proyecto político de la izquierda uruguaya y, por tanto, también una seña de identidad de los gobiernos departamentales frenteamplistas. Dada sus características de administración de unidades de menor tamaño, relación más cercana con ciudadanos y funcionarios y menor complejidad para algunas tomas



de decisiones, las Intendencias pueden transformarse en una herramienta fundamental para alcanzar este objetivo.

Además de la preocupación por rendir cuentas, las administraciones frenteamplistas han desarrollado mecanismos de participación de diversas modalidades, y el gobierno nacional está embarcado en una ley de descentralización que avance hacia un fortalecimiento de la democracia en que «*el vecino pasa a ser gobernante en la recuperación de sus derechos cívicos y en la búsqueda de resolución de sus problemas.*»<sup>8</sup>

*El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño  
y editado por la Fundación Liber Seregni.*

---

<sup>8</sup> Tabaré Vázquez, Consejo de Ministros en la localidad de Vergara, 16/07/07.

