

Doctorado en Ciencia Política

La variación de la participación social institucionalizada en las democracias representativas: una teoría explicativa desde el caso uruguayo

Tesista: Mag. Alexandra Lizbona Cohen

Director: Federico Matías Rossi.

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de
Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

Buenos Aires, 20 de febrero de 2026

RESUMEN

La presente tesis estudia la variación de los formatos participativos institucionalizados promovidos por los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay durante el periodo 2005 - 2020. Desde un enfoque teórico, se propone explicar por qué, en el marco de un mismo gobierno con orientación participativa, algunos espacios de participación adquieren carácter vinculante mientras otros se mantienen en un plano consultivo o meramente simbólico. A nivel empírico, se busca comprender por qué a pesar de que la participación social ha sido un eje programático constante en las plataformas electorales del FA, su implementación una vez en el gobierno presenta resultados dispares en cuanto a la incidencia efectiva de los actores sociales en la formulación de políticas públicas.

El argumento central sostiene que esta variación se explica por la interacción de dos dimensiones analíticas principales: el tipo de actor social involucrado (su capacidad organizativa, poder de veto y vínculo histórico con el partido de gobierno) y el tipo de política pública (su grado de prioridad programática y su orientación materialista o postmaterialista). A partir de esta interacción se elabora una tipología de cuatro escenarios teóricos: vinculante coordinado, vinculante jerárquico, consultivo tecnocrático y consultivo simbólico.

Metodológicamente, se adopta un enfoque cualitativo mediante un estudio comparado entre casos, con análisis en profundidad dentro de cada caso a través del rastreo de procesos. La recolección de datos incluyó más de cincuenta entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados, así como el análisis de una base de datos con más de mil espacios de participación y documentos jurídicos e institucionales. A partir de este trabajo exploratorio, se seleccionaron cuatro instituciones participativas para el análisis: los Consejos de Salarios, la Junta Nacional de Salud, las Comisiones de Cuenca y Acuíferos y la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente.

Los hallazgos de la tesis demuestran que los ideales participativos del Frente Amplio se enfrentaron a la compleja realidad de gobernar, revelando una "brecha participativa" como un fenómeno multifactorial, condicionado por la naturaleza de las políticas, el poder de los actores y las prioridades gubernamentales. La tesis subraya que la participación institucionalizada es simultáneamente un campo de disputa de poder y un componente esencial de la democracia representativa y esto advierte sobre sus propios límites. La tensión entre representación y participación persiste y la incidencia de los mecanismos depende de las relaciones de poder y de la relación entre los actores involucrados con sus recursos y capacidades.

AGRADECIMIENTOS

La tesis de doctorado fue el proceso académico que más me costó: probablemente, en parte por todo lo que conlleva en el imaginario y, en parte, porque se transita bastante en soledad. Sin embargo, en ese espacio solitario también hubo un proceso profundamente colectivo que me acompañó y permitió llegar hasta aquí. Por eso, quiero agradecerlo.

A la UNSAM y a la educación pública argentina: es un orgullo para mí culminar este Doctorado en una universidad pública como la UNSAM.

Mi profundo agradecimiento a mi director de tesis, Federico Rossi, a quien admiro intelectualmente y considero un faro académico. Gracias, especialmente, por la motivación, la paciencia y la empatía que me brindaste en todo momento, y por mostrarme que, con constancia y rigurosidad, la tesis podía tener un cierre.

A mis profesores del doctorado —Jacqueline Behrend, Tomás Bril, Marcelo Cavarozzi, Mariana Caminotti, Gabriela Delamata, Lucas González, Ricardo Gutiérrez, Sebastián Mazzuca, Mario Navarro y Rocío Annunziata—, por la dedicación con la que nos formaron. Y especialmente a Carlos Acuña, que ya no está y a quien me hubiera encantado compartirle la versión final de esta tesis después de tantos intercambios con la generosidad que lo caracterizaba.

A mis compañeros del Doctorado: Andrea, Facundo, Francisco, Lucho y Nevía. La cursada fue mucho mejor con ustedes, atesoro nuestros momentos dentro del campus de la UNSAM.

A Paula Kohn y a todo el equipo de administración de la EPyG, por su apoyo permanente.

Quiero, asimismo, agradecer a las instituciones académicas de las que formo parte. A mis colegas del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y del Área Socio-Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, por su apoyo e intercambios. Agradezco también a mis estudiantes de los cursos en los que soy docente, con quienes pude compartir el proceso que implicó esta tesis. Estoy convencida que el conocimiento es, sobre todo, una construcción colectiva y la docencia me lo reafirma todos los días.

Agradezco a todas las personas que entrevisté y a las instituciones que me facilitaron

información. Sin ustedes, esta tesis habría sido impensable. Gracias por brindarme su tiempo y su confianza. Gracias por el “*on*” y por el “*off the record*”.

Reconozco con profunda gratitud los apoyos recibidos por parte de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, la Fundación Santander y la OEA. También al equipo, docentes y compañeros de CESPI, así como de la Universidad de Roma Tre y la Universidad de Girona, por los intercambios académicos tan valiosos que nutrieron muchísimo esta tesis.

No estaría en este presente sin mi familia. Por eso, agradezco con el corazón a mi madre, Luisa; a mi padre, Alberto; a mi hermana, Johanna y a todos mis ancestros.

A mis sobrinas, Pauli y Valen, por recordarme siempre que la vida es mejor en lo simple y que nada es tan grave como parece; y a mi suegra, Marita, por su apoyo y su fuerza de siempre.

Quiero agradecer a Pilar, Laura y Leonor, quienes me abrieron el camino del yoga y el ayurveda. Este camino me permitió, en los momentos más difíciles de la tesis, poder ver la luz al final del túnel. *Shanti ohm*.

La ciencia política me ha dado enormes amistades, por eso quiero agradecer a mis amigos politólogos y politólogas: Camila, Cecilia, Cristina, Daniel, Laura y Julián. Y a mi querido grupo de generación los *bubus*: Jessica, Julia, Martina, Miguel, Ramiro, Rossana y Vanessa. Nos conocimos cursando la licenciatura y hace 20 años la esencia de nuestra amistad sigue intacta.

El proceso de escritura de la tesis fue extenso y, durante ese tiempo, conté con el sostén y el apoyo de muchas personas, a quienes agradezco de corazón: Anita, Babu, Debi, Domi, Irit, Luciana, Marce, Maru, Maga, Mercedes, Nati, Pato, Rocío, Sabri, Sil y Vivi. Eterna gratitud a mis amigas, que me bancaron con una paciencia de oro y me sostuvieron un sinfín de veces: Andrea, María Noel, Mariela y Tania; y a los amigos que, desde el exterior, siempre estuvieron presentes: Fran, Juancho, Lucho, Rolo, Sol, Stephie y Víctor.

A Mauricio, mi compañero y refugio, por su amor y apoyo incondicional en este proceso. Gracias; te adoro con el alma.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
<u>CAPÍTULO 1 ESTADO DEL ARTE.</u>	<u>13</u>
RESUMEN	13
INTRODUCCIÓN	14
1.1 LA REPRESENTACIÓN EN LA DEMOCRACIA: APORTES Y DEBATES.	16
1.2 LAS ENCRUCIJADAS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.	22
1.3 LA PARTICIPACIÓN EN LA DEMOCRACIA: APORTES Y DEBATES.	26
1.4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA: ENTRE EL IDEAL Y LOS LÍMITES	35
1.5 EL ESTADO: REGLAS, RECURSOS, POLÍTICAS Y ACTORES.....	41
1.6. VARIACIÓN EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN: CLASIFICACIONES Y TIPOLOGÍAS.	46
<u>CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL.....</u>	<u>52</u>
RESUMEN	52
2.1 CONCEPTUALIZANDO EL OBJETO DE ESTUDIO: PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA	52
2.2 LA VARIACIÓN DE LOS FORMATOS PARTICIPATIVOS: DIMENSIONES ANALÍTICAS Y CRITERIOS DE LA OPERACIONALIZACIÓN.....	56
2.3 LA TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL INSTITUCIONALIZADA: DE LO COORDINADO A LO SIMBÓLICO	67
2.3.1 VINCULANTE COORDINADO.....	67
2.3.2 VINCULANTE JERÁRQUICO	68
2.3.3 CONSULTIVO TECNOCRÁTICO	69
2.3.4 CONSULTIVO SIMBÓLICO	70
<u>CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO</u>	<u>74</u>
RESUMEN	74
3.1 ESTRATEGIA METODOLÓGICA	74
3. 2 FUENTES DE INFORMACIÓN	82
3. 3. CONTROL EN EL SESGO DE LA SELECCIÓN DE LOS CASOS.....	85
3.4. LA SELECCIÓN DE LOS CASOS.....	86
<u>CAPÍTULO 4. ANTECEDENTES Y MAPEO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL INSTITUCIONALIZADA EN LOS GOBIERNOS DEL FRENTE AMPLIO.</u>	<u>97</u>
RESUMEN	97
4.1 ENCUADRE INSTITUCIONAL- HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA URUGUAYA: EL LUGAR CENTRAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	97
4.2 LOS AVANCES LEGISLATIVOS E INSTITUCIONALES PARTICIPATIVOS PREVIOS A LA LLEGADA DEL FRENTE AMPLIO AL GOBIERNO NACIONAL.....	102
4.3 PLATAFORMAS PROGRAMÁTICAS Y ELECTORALES DEL FRENTE AMPLIO EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN (1971- 2019).	115
4.4 UN MAPEO GENERAL DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS EN LOS TRES GOBIERNOS DEL FRENTE AMPLIO (2005-2020)	125
CONCLUSIONES	134

<u>CAPÍTULO 5: PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA EN LA POLÍTICA DE SALARIO: EL CASO DE LOS CONSEJOS DE SALARIOS</u>	<u>136</u>
RESUMEN	136
INTRODUCCIÓN: RELACIONES LABORALES Y POLÍTICA SALARIAL EN URUGUAY	137
5.1 ORIGEN DE LOS CONSEJOS DE SALARIOS	139
5.2 FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE SALARIOS	148
CONCLUSIONES	168
 <u>CAPÍTULO 6. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA EN LA POLÍTICA DE SALUD: EL CASO DE LA JUNTA NACIONAL DE SALUD</u>	 <u>172</u>
RESUMEN	172
INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA PÚBLICA DE SALUD: SU PRIORIDAD POLÍTICA Y SOCIAL.	173
6.1 ORIGEN DE LA JUNASA.....	179
6.2. FUNCIONAMIENTO DE LA JUNASA	189
CONCLUSIONES	205
 <u>CAPÍTULO 7. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA EN LA POLÍTICA HÍDRICA: EL CASO DE LAS COMISIONES DE CUENCA Y ACUÍFEROS</u>	 <u>208</u>
RESUMEN	208
INTRODUCCIÓN: EL AGUA COMO DERECHO HUMANO: UNA PRIORIDAD Y UN RECURSO EN DISPUTA.	209
7.1 ORIGEN DE LAS COMISIONES DE CUENCA Y ACUÍFEROS.	215
7.2 FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DE CUENCA Y ACUÍFEROS.	221
CONCLUSIONES	239
 <u>CAPÍTULO 8. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA EN LA POLÍTICA DE AMBIENTE: EL CASO DE LA COMISIÓN TÉCNICA ASESORA DE MEDIO AMBIENTE.</u>	 <u>241</u>
RESUMEN	241
INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL: SU PRIORIDAD POLÍTICA Y SOCIAL.	241
8.1 ORIGEN DE LA COTAMA	253
8.2 FUNCIONAMIENTO DE LA COTAMA.....	260
CONCLUSIONES	279
 <u>CONCLUSIONES</u>	 <u>283</u>
 <u>EPÍLOGO</u>	 <u>298</u>
 <u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	 <u>299</u>
 <u>APÉNDICE</u>	 <u>316</u>

LISTA DE TABLAS

- Tabla 1. Operacionalización del argumento.
- Tabla 2. Tipología. Posibles escenarios teóricos de la participación social institucionalizada.
- Tabla 3. Cronología del trabajo de investigación
- Tabla 4. Fuentes de información utilizadas.
- Tabla 5. Selección de casos.
- Tabla 6. Principales antecedentes institucionales participativos 1985-2004.
- Tabla 7. Principales ideas y propuestas en los programas del FA 1971-2019.
- Tabla 8. Instituciones participativas creadas por los gobiernos del FA 2005-2020.
- Tabla 9. Cronología de los principales hitos jurídicos- institucionales de la política salarial.
- Tabla 10. Conflictos socio-políticos vinculados al salario (2005-2020).
- Tabla 11. Cronología de los principales hitos jurídicos- institucionales de la política sanitaria.
- Tabla 12. Conflictos socio-políticos vinculados a la salud (2012-2020).
- Tabla 13. Cronología de los principales hitos jurídicos- institucionales de la política hídrica.
- Tabla 14. Conflictos socio políticos vinculados al agua. (2005-2020).
- Tabla 15. Cronología de los principales hitos jurídicos-institucionales de la política ambiental.
- Tabla. 16. Principales conflictos socio-ambientales en Uruguay (2005-2020)
- Tabla 17. Principales hallazgos a partir de los casos.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Distribución de instituciones participativas por nivel gubernamental.
- Gráfico 2. Instituciones participativas por institución rectora.
- Gráfico 3. Mapa de relaciones entre instituciones.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1. Mapa de actores que participan y/o son convocados en la COTAMA.

LISTA DE ABREVIACIONES, SIGLAS y ACRÓNIMOS.

- AEBU. Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay
- AGESIC. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento
- ANCAP. Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
- ANEP. Administración Nacional de Educación Pública
- ANONG. Asociación Nacional de ONGs
- ARU. Asociación Rural del Uruguay
- ASSE: Administración de Servicios de Salud del Estado
- AUCI. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo
- BPS: Banco de Previsión Social

CCLS. Comisión de Cuenca Laguna del Sauce
 CCRSL. Comisión de Cuenca Río Santa Lucía
 CCyA: Comisiones de Cuencas y Acuíferos.
 CEMPRE. Compromiso Empresarial Para el Reciclaje
 CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
 CETP-UTU. Consejo de Educación Técnico Profesional - Universidad del Trabajo del Uruguay
 CHRXD. Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación
 CIU. Cámara de Industrias del Uruguay
 CNAAP. Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas
 CNCLVD. Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica
 CNCS. Cámara Nacional de Comercio y Servicios
 CNDAV. Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida.
 CNETI. Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
 COAOT. Consejo Sectorial de la Construcción, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
 COASAS. Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento.
 COFE. Confederación de Funcionarios del Estado.
 CONAPEES. Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial
 COTAMA. Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente
 COTAOT. Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial
 CRRH. Consejos Regionales de Recursos Hídricos.
 CS. Consejos de Salarios
 CURE. Centro Universitario Regional Este
 DCC. Dirección de Cambio Climático
 DINAGUA Dirección Nacional de Aguas
 DINAMA Dirección Nacional de Medio Ambiente
 DINARA Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
 DINOT. Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
 ECH. Encuesta Continua de Hogares
 EPUS. Espacio Participativo de Usuarios de la Salud
 FA. Frente Amplio
 FANCAP. Federación Ancap.
 FEMI. Federación Médica del Interior.
 FFOSE. Federación de Funcionarios de OSE.
 FUS. Federación Uruguaya de la Salud.
 GT/Biodiversidad y SSEE. Grupo Técnico de Biodiversidad y Servicios Eco sistémicos.
 IAMC. Instituciones de Asistencia Médica Colectiva.
 IM. Intendencia de Montevideo
 INAU. Instituto del Niño y Adolescente Uruguay
 INE Instituto Nacional de Estadística
 INEFOP. Centro Técnico de Empleo y Formación Profesional
 IVE. Interrupción voluntaria del embarazo
 JUNASA: Junta Nacional de Salud

MA. Ministerio de Ambiente (antes MVOTMA)
 MDN. Ministerio de Defensa Nacional
 MEC. Ministerio de Educación y Cultura
 MEF. Ministerio de Economía y Finanzas
 MGAP. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
 MIDES. Ministerio de Desarrollo Social
 MIEM. Ministerio de Industria, Energía y Minería
 MNUSPP. Movimiento Nacional de Usuarios de la Salud Pública y Privada.
 MRREE. Ministerio de Relaciones Exteriores.
 MSP. Ministerio de Salud Pública
 MTOP. Ministerio de Transporte y Obras Públicas
 MVOTMA. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
 OAN. Observatorio Nacional ambiental
 ODM. Objetivos de Desarrollo del Milenio
 ODS. Objetivos de Desarrollo Sostenible
 OGP. Alianza para el Gobierno Abierto
 OMS. Organización Mundial de la Salud
 ONG. Organización No Gubernamental
 ONU. Organización de las Naciones Unidas
 OPP. Oficina de Planeamiento y Presupuesto
 OSE- Obras Sanitarias del Estado
 PBI. Producto Bruto Interno
 PE: Poder Ejecutivo
 PEA- Población económicamente activa.
 PIT-CNT. Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores
 PJ: Poder Judicial
 PL: Poder Legislativo
 SAQ. Sociedades Anestésico Quirúrgicas.
 SFR. Sociedad de Fomento Rural
 SIA. Sistema de Información Ambiental
 SINAE. Sistema Nacional de Emergencias
 SMU. Sindicato Médico del Uruguay.
 SNA Sistema Nacional Ambiental
 SNAACC. Secretaria Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático
 SNAP. Sistema Nacional de Áreas Protegidas
 SNIS. Sistema Nacional Integrado de Salud
 SNRCC. Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático
 SUANP. Sindicato Único Portuario.
 Udelar. Universidad de la República.
 UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
 UPM- UPM. Kymmene Corporation
 UTE. Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctrica

INTRODUCCIÓN

El Frente Amplio (FA) fue fundado en 1971 con el propósito de superar la grave crisis política que por entonces atravesaba Uruguay, pero también para impulsar reformas estructurales en el Estado, la economía y la sociedad. Si bien la ampliación de la participación social fue un pilar central en los programas de gobierno del FA para las nueve elecciones en las que compitió (1971-2019), una vez en el poder, la apertura de los dispositivos institucionales de participación en las diferentes arenas estatales tuvo resultados dispares. Mientras en varios casos los canales de participación ampliaron la incidencia de los actores sociales para la elaboración de las políticas públicas; en otros casos no se respondió a los principios programáticos y tampoco resultaron ser en todos los casos un canal para la intermediación de intereses entre los actores sociales y estatales.

La presente tesis aborda la variación de los formatos participativos institucionalizados promovidos por los gobiernos del FA. Se propone hacer un estudio comparado de los ámbitos de participación que promueven las instituciones estatales durante los distintos gobiernos del FA de Tabaré Vázquez (2005-2010/2015-2020) y José Mujica (2010-2015). En este marco, surge una pregunta central: ¿por qué para la elaboración de las políticas públicas un gobierno decide promover espacios de participación institucionalizada en algunos casos y en otros no lo hace? Tomando como guía esta pregunta teórica, el objetivo central de esta investigación consiste en responder empíricamente ¿por qué un gobierno que tiene una concepción participativa de la democracia promueve distintos formatos de participación institucionalizada? ¿Y por qué para algunas políticas públicas los actores sociales colectivos tienen real capacidad de incidencia y en otras no?

La preocupación teórica de este trabajo se sitúa en el debate académico sobre si la participación institucionalizada en las políticas públicas obedece principalmente a una búsqueda de legitimidad y rendición de cuentas por parte de los gobiernos, y en qué medida la decisión de incorporar a actores sociales responde tanto a los vínculos que estos establecen con los actores estatales como a las características específicas de la política pública en cuestión. Se parte del supuesto de que los formatos participativos son parte constitutiva de las democracias representativas ¹pero que, al mismo tiempo, constituyen una forma ampliada de representación respecto de los canales tradicionales de las democracias liberales, centrados en la representación partidaria. Desde esta perspectiva, el objetivo es explicar, con solvencia analítica, la variación en los formatos participativos como arreglos institucionales que no solo configuran nuevas formas de representación para los actores sociales en su vinculación con las políticas públicas, sino que también actúan como mecanismos de canalización de demandas colectivas, moldeados por la relación que estos actores mantienen con el Estado.

El argumento que guía esta tesis sostiene que la variación en los formatos participativos institucionalizados se explica a partir de dos grandes dimensiones analíticas: la primera concierne al tipo de actor social y la segunda; al tipo de política pública donde se inserta la institución participativa. Ambas dimensiones se operacionalizan mediante un conjunto de variables específicas. La selección de tales variables no es arbitraria: se sustenta en la coherencia con el objeto de estudio y en su capacidad explicativa para comprender el fenómeno. La operacionalización de la dimensión tipo de actor social comprende tres variables principales: 1. poder de veto, 2. tipo de vínculo histórico con el actor gubernamental y 3. Capacidad de acción colectiva. Por otra parte, la operacionalización de la dimensión tipo de política pública se da por las siguientes variables: 1. sector de política pública, 2. prioridad programática de la

¹ Esto se desarrollará en profundidad en el capítulo 1 sobre el estado del arte.

política. Así, estas dos dimensiones dan lugar a cuatro tipos de variación en los formatos participativos: I. Vinculante coordinado II. Vinculante jerárquico. III. Consultivo tecnocrático y IV. Consultivo simbólico.

La estrategia metodológica está inscrita en el rastreo de los procesos (*process tracing*). La tesis aspira a establecer cadenas causales, explicando de manera parsimoniosa cómo se dan los distintos procesos que signan a los gobiernos del FA a implementar diversos formatos participativos para la elaboración de políticas públicas. El foco está en la exploración de todos los tiempos y eventos relevantes (Mahoney y Rueschemeyer 2003; Mahoney 2000, 2012; Hall 2013, Falletti y Mahoney 2015). La temporalidad es importante en los procesos políticos (Bennet y George 2005) y, además, el tiempo desempeña un papel central en el desarrollo teórico (Sotomayor 2008); por esto y para garantizar que los factores causales identificados por la teoría son, en efecto, causales y no intervinientes (Mahoney y Rueschemeyer 2003) se realizó un rastreo de las secuencias y de los procesos políticos (*process tracing*) y una comparación longitudinal de las tres administraciones de gobierno del FA.

La investigación además, utilizó elementos de la *grounded theory*; ya que para alcanzar la pregunta central de investigación; definir el argumento y seleccionar los casos se realizó un vasto trabajo inicial exploratorio sobre la totalidad de los casos de participación institucionalizada en Uruguay; junto al rastreo histórico- normativo- institucional de todo el periodo de estudio para todas los formatos participativos y además, se realizó una sistematización de todas las políticas públicas más relevantes en donde se las trianguló con los formatos participativos y su alcance normativo. Así, se logró tener una comprensión total del objeto de estudio, que permitió seleccionar los casos representativos del universo de estudio y

esto a su vez, permitió construir una tipología, conceptualizar de forma innovativa y, por tanto, construir una teoría explicativa.

De este modo, la presente tesis aporta un análisis diferencial a lo que la mayor parte de la literatura aborda en relación a la participación social– la apertura de los espacios participativos a escala local-; contribuyendo con nuevos abordajes teóricos-conceptuales a partir de la explicación de la variación de los formatos de las instituciones participativas a escala gubernamental nacional. Al revisar la literatura desde la famosa escalera de Arnstein (1969) hasta las clasificaciones más recientes (Avritzer 2002, 2009, 2014; Abers 1998, 2000, 2011; Font 2004; Fung 2001, 2003, 2004, 2006; Isunza y Vera 2010, entre otros) y a pesar de la vasta extensión de las instituciones participativas a lo largo y ancho del mundo, aún sabemos poco sobre por qué varían los formatos participativos, cuáles son las razones por lo que los gobiernos implementan distintos tipos con distinta función para que los diversos actores sociales colectivos incidan en la hechura de la política pública. Aquí la razón principal de la tesis y por ello, lo que motiva esta investigación es principalmente un aporte teórico a partir de la evidencia dispuesta.

Para demostrar lo descrito; se realiza un estudio comparado (*cross-case analysis*) con análisis de process tracing intra-caso en profundidad (*within-case analysis*) a partir de la selección de las siguientes cuatro instituciones participativas: I. Consejos de Salarios, II. Junta Nacional de Salud; III. Comisiones de Cuenca y Acuíferos y IV. Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente. Estos casos se seleccionaron a partir de la propia variable dependiente: los formatos participativos. La razón radica en que para determinar el proceso causal es necesario conocer de antemano el resultado o el efecto. Como sostienen Mahoney y Rueschemeyer (2003) los estudios cualitativos seleccionan sus estudios de caso a partir del

efecto, porque interesa saber cómo esos casos llegaron al resultado observado. Además de esta razón, porque para la construcción teórica es fundamental hacerlo por la variable dependiente, ya que como lo explican George y Bennett (2005, 24) *“la selección con conocimiento previo de los casos permite un diseño de investigación más sólido, en donde los casos pueden seleccionarse según si se trata del caso más probable, menos probable o crucial para la teoría, contribuyendo a hacer más severa la prueba teórica del trazo de procesos”*.

De esta manera, al abordar el caso uruguayo en relación con el objeto de estudio de esta tesis, se observa que ciertos elementos no logran ser plenamente explicados por el acumulado existente en la literatura, tanto desde los aportes teóricos como desde los estudios empíricos. Es precisamente a partir de los debates previos y de la evidencia relevada que se construyó una propuesta teórica orientada a explicar la variación en los formatos de participación institucionalizada, con el objetivo de superar los enfoques meramente descriptivos y clasificatorios.

Para ello, la tesis adopta una estrategia metodológica con un enfoque inductivo. El componente inductivo se sostiene en la exploración empírica y analítica de los patrones específicos que adopta la participación institucionalizada, lo cual permitió tanto la formulación de la pregunta central de investigación como el desarrollo de una construcción teórica propia. Esto aporta una perspectiva analítica diferenciada sobre el lugar que ocupa la participación en la arena estatal y en el diseño de las políticas públicas, en tanto espacio de disputa de intereses y preferencias en el vínculo entre actores estatales y sociales.

En cuanto a las técnicas de recolección de información, esta investigación combina fuentes primarias y secundarias. Por un lado, se utilizaron fuentes primarias a partir de la realización

de 51 entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados y actores clave, incluyendo: funcionarios de gobierno tanto del oficialismo como de la oposición, representantes partidarios, funcionarios y exfuncionarios técnicos y administrativos del Estado, actores de la sociedad civil organizada, del movimiento sindical y de los movimientos sociales, técnicos y representantes de organismos internacionales, así como expertos y académicos.

Por otro lado, se llevó adelante una exploración, análisis y sistematización de información secundaria, desarrollada en tres etapas clave. La primera consistió en el mapeo, codificación y descripción de la base de datos generada por el Primer Relevamiento Nacional de Ámbitos de Participación Ciudadana, elaborado por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). La segunda etapa implicó el rastreo normativo e histórico de los principales hitos legislativos que incluyeron instituciones participativas en distintas áreas de política pública. Este trabajo fue fundamental para comprender los avances normativos, los tipos de rango jurídico, su evolución temporal, las diferencias por período de gobierno, y qué habilitaciones jurídicas se establecieron para la participación ciudadana en cada sectorial. Además, permitió identificar las instituciones participativas existentes antes que el Frente Amplio asuma el gobierno, lo cual fue clave para controlar por aquellas creadas en gestiones anteriores. La tercera etapa se centró en la sistematización de las principales políticas y reformas impulsadas por el Frente Amplio durante el período 2005–2020. Esta tarea se realizó mediante una lectura minuciosa de los planes de gobierno, las rendiciones de cuentas de cada administración e investigaciones sobre ello.

Finalmente, se complementó este trabajo con el análisis de documentación oficial proveniente de organizaciones de la sociedad civil, instituciones estatales vinculadas a los espacios de participación institucionalizada, así como actas y registros de funcionamiento de dichos espacios, directamente relacionados con el objeto de estudio.

La selección de Uruguay no es una decisión neutral, sino que implica una apuesta teórica y metodológica. Siguiendo el acumulado metodológico de George y Bennett (2005), Uruguay puede ser considerado un “*most likely case*” para analizar la participación social en la formulación de políticas públicas. En este tipo de casos estratégicos, las condiciones históricas e institucionales maximizan la visibilidad de los mecanismos causales que interesan a la teoría, lo que permite evaluar con particular claridad el potencial.

Esta singularidad está marcada por cuatro características centrales. La primera se encuadra en su tradición democrática y ciudadanía activa, Uruguay es una de las democracias más estables y consolidadas de América Latina (Altman y Pérez-Liñán 2002). Además, la escala reducida de Uruguay constituye un activo, ya que facilita el despliegue de mecanismos de participación, la incidencia de organizaciones sociales en el proceso político y disminuye los problemas derivados de la gran escala. Además, las características de la sociedad civil organizada en Uruguay: un sindicalismo históricamente fuerte, cámaras empresariales articuladas y una multiplicidad de ONG y movimientos sociales— todo ello asegura la existencia de actores capaces de ocupar y disputar esos espacios institucionalizados.

La segunda radica en los antecedentes históricos de la participación social. La institucionalización de la participación social en Uruguay no comienza con los gobiernos del Frente Amplio. Por el contrario, hunde sus raíces en la experiencia del neobatllismo y la construcción del Estado de bienestar en el siglo XX, teniendo una larga historia en democracia y autoritarismos.

En correlato con lo anterior, hay una tercera razón que responde al desarrollo de una impronta descentralizadora participativa en los niveles subnacionales y que fueron inspiración para gran parte del despliegue participativo a nivel nacional luego, con la llegada del FA al gobierno.

La cuarta concierne a las innovaciones institucionales. Durante los gobiernos del Frente Amplio se produjo una verdadera expansión de los formatos participativos (se identificó casi 4.000 espacios participativos promovidos por el Estado en distintos niveles de gobierno). Esta variación institucional permite observar bajo qué condiciones los gobiernos optan por diseñar espacios de alta incidencia decisoria y bajo cuáles prefieren restringir la participación a la consulta. En este marco y por último, se sustenta también por la particularidad del Frente Amplio, un partido de izquierda que desde su fundación incorporó al movimiento sindical y a diversas organizaciones sociales en su estructura, otorgándole a la participación un lugar central incluso en la elaboración programática. Se trata del primer partido de izquierda en acceder al gobierno nacional en la historia uruguaya y presenta una heterogeneidad interna que va desde sectores comunistas hasta fracciones socialdemócratas. Ello genera un campo propicio para analizar cómo estas divergencias se traducen en estilos de gobierno y, en particular, en el diseño de instituciones participativas.

En suma, Uruguay reúne suficientes razones para su estudio: combina continuidad histórica de participación social, innovaciones institucionales recientes, altos niveles de legitimidad democrática y un tamaño que facilita la efectividad de la participación. Es decir, todas las condiciones son favorables para observar y analizar la variación de la participación social en las políticas públicas.

Por último, la tesis se organiza en ocho capítulos vertebrales. En el primero se presenta el estado del arte planteando una revisión de la literatura en torno a dos ejes principales: 1. la democracia representativa, participativa y deliberativa y 2. El Estado y la participación institucionalizada: reglas, recursos, políticas y actores. Allí se exploran a fondo la compleja relación entre democracia, participación social y el rol del Estado. Inicialmente, se analiza la crisis de representación en democracias contemporáneas y el acumulado que la literatura ha dado en torno a las principales discusiones de la democracia desde las visiones elitistas hasta modelos participativos y deliberativos. Así, se examinan las tensiones entre representación, participación y deliberación, destacando la importancia de la transparencia, participación y rendición de cuentas en la toma de decisiones. Asimismo, se presentan las diversas tipologías de participación, diferenciando sus niveles de influencia y los actores involucrados. De este modo, se discute el papel del Estado y los incentivos institucionales que influyen en la apertura de espacios de participación para la ciudadanía en la hechura de políticas públicas, dando paso a la motivación teórica de la presente tesis y el aporte de la misma.

En el segundo capítulo se presenta la construcción teórica-conceptual, conceptualizando la participación social institucionalizada, definiéndola como la inclusión de actores no estatales en la creación de políticas públicas por parte del gobierno. Allí se desarrolla una tipología para clasificar y analizar la variación en los formatos participativos en Uruguay, basada en dos dimensiones principales: el tipo de actor social (su poder de veto, vínculos históricos con el gobierno y capacidad de acción colectiva) y el tipo de política pública (sector, prioridad societal y programática). A partir de estas dimensiones, se establecen cuatro escenarios teóricos que explican las distintas modalidades de participación institucionalizada: vinculante coordinada, vinculante jerárquica, consultiva tecnocrática y consultiva simbólica; buscando comprender cómo interactúan los actores y las políticas en los formatos participativos. Este capítulo es

considerado central, en tanto no solo profundiza en el análisis del caso uruguayo, sino que también aporta un nuevo marco teórico que permite examinar otros ejemplos y, con ello, avanzar en la comprensión de la participación social institucionalizada más allá de dicho contexto nacional.

En el tercer capítulo, se presenta el marco metodológico en el que se enmarca la tesis. Así, se muestra el método de investigación, la pregunta central que guía la investigación y la estrategia metodológica para responderla. Además, se presentan las fases principales que signaron el trabajo de investigación, las fuentes de información, la selección de los casos y cómo se evitó el sesgo en tal selección.

El cuarto capítulo, tiene dos objetivos principales. En primer lugar, analizar los antecedentes de la participación institucionalizada en Uruguay durante el período 1985-2004. En este marco, se examinan tanto los avances legislativos como las políticas impulsadas desde el Estado uruguayo en materia de participación social, previos al acceso del Frente Amplio al gobierno nacional. Se aborda la tradición democrática del país, históricamente centrada en el rol de los partidos políticos, así como la evolución de las formas de participación social en la formulación de políticas públicas, tanto en los gobiernos anteriores como en los primeros años de administración de la izquierda. Asimismo, y, en segundo lugar, se analizan las plataformas programáticas del Frente Amplio en relación con la participación social a lo largo de su trayectoria política, y se presenta un mapeo de las principales instituciones participativas creadas durante sus gobiernos durante el periodo 2005 - 2020. Este recorrido permite plantear el debate sobre el carácter innovador y el alcance efectivo de los espacios participativos, así como los desafíos persistentes que enfrentan en términos de profundidad democrática y efectividad institucional.

En el quinto capítulo, se analiza la participación institucionalizada a partir del caso de los Consejos de Salarios. Se estudia la evolución histórica de estos consejos desde su creación en 1943, pasando por su suspensión y posterior restauración en 2005 bajo el gobierno del Frente Amplio. Se examinan las dinámicas de negociación tripartita entre el Estado, los empresarios y los trabajadores, así como la influencia de factores políticos y económicos en la política salarial. El capítulo también considera la conflictividad laboral, la negociación colectiva en diversos sectores (incluyendo el rural y el doméstico), y las opiniones de diferentes actores sociales sobre la participación y el diálogo social en la formulación de políticas laborales. Además, se destaca la relación entre el movimiento sindical (PIT-CNT) y el Frente Amplio.

En el sexto capítulo se propone explicar el tipo de participación institucionalizada en la política de salud a partir del caso de la Junta Nacional de Salud tras la reforma del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Se analiza el proceso histórico que llevó a la inclusión de actores sociales, especialmente los usuarios, en la toma de decisiones, contrastando las expectativas iniciales con las dificultades y limitaciones encontradas luego una vez implementada la reforma de la salud. El capítulo examina la representatividad, recursos y capacidad de incidencia de los diferentes actores, así como los desafíos para lograr una participación efectiva y sustantiva en la gobernanza de la salud.

El séptimo capítulo analiza en profundidad la participación institucionalizada en la gestión integrada de los recursos hídricos en Uruguay, haciendo hincapié en lo consagrado en la reforma constitucional de 2004. Se analiza la participación social a través del caso de las Comisiones de cuenca, examinando su efectividad y limitaciones. Además, se abordan los principales conflictos socioambientales relacionados con la política de aguas, destacando la

movilización de la sociedad civil y las tensiones con el sector productivo y las políticas implementadas.

El octavo capítulo presenta la participación institucionalizada en la política ambiental uruguaya, tomando como caso central la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA). El análisis explora la prioridad de la política ambiental en Uruguay, su marco legal e institucional, y el rol de diversos actores como la sociedad civil, el gobierno y el sector privado. Se examina el origen, funcionamiento y limitaciones de la COTAMA, así como los principales conflictos y acuerdos ambientales en los que ha estado involucrada, revelando una brecha entre la retórica participativa y lo que sucede efectivamente. Para ello, se reflexiona sobre los desafíos y paradojas de la participación social en la toma de decisiones ambientales en el contexto uruguayo.

Finalmente, se realizan las conclusiones de la tesis con un análisis comparado en torno a la variación de la participación social institucionalizada durante los gobiernos del FA 2005-2020, problematizando que, si bien el FA promovió la participación, se observan limitaciones en la innovación de formatos vinculantes y desafíos en la implementación efectiva. Así, la investigación destaca la complejidad de equilibrar la democracia representativa con la participación social institucionalizada en la gestión pública, inclusive bajo los gobiernos de izquierda con retóricas fuertemente participativas.

Capítulo 1 ESTADO DEL ARTE

*“Si la democracia es interpretada como el gobierno del pueblo, entonces el problema sobre quién participa en las decisiones políticas se convierte en el problema sobre la naturaleza de la democracia en una sociedad”
(Verba y Nie 1972, 1).*

Algo está ocurriendo: en muchas democracias maduras se da un estallido de sentimientos “antiestablishment”, “antisistema”, “antiélite”, “populistas”. Después de casi un siglo en que los mismos partidos de siempre dominaron la política democrática, nuevos partidos surgen como hongos después de la lluvia, mientras que el apoyo a los tradicionales se debilita. ¿Está en crisis la democracia? ¿Y es esta una crisis que hará época? ¿Estamos viviendo el fin de una era? Dado que es fácil caer en el alarmismo, necesitamos no perder la perspectiva. Los anuncios apocalípticos del “fin de” (la civilización occidental, la historia, la democracia) o la “muerte de” (el Estado, la ideología, el Estado-nación) han existido siempre. (Przeworski 2022, 21)

Resumen

El presente capítulo explora a fondo la compleja relación entre democracia, participación y el rol del Estado. Inicialmente, se analiza la cuestión de la representación en democracias contemporáneas y el acumulado que la literatura ha dado en torno a las principales discusiones de la democracia desde las visiones elitistas hasta los modelos participativos y deliberativos. Así, se examinan las tensiones entre representación, participación y deliberación, destacando la importancia que hoy día tiene la transparencia, participación y rendición de cuentas en la toma de decisiones y en el vínculo entre quienes asumen responsabilidades de gobierno, los actores colectivos y los ciudadanos en general. Asimismo, se presentan las diversas tipologías de participación, diferenciando sus niveles de influencia y los actores involucrados. Finalmente, se discute el papel del Estado y los incentivos institucionales que influyen en la apertura de espacios de participación para la ciudadanía en la hechura de políticas públicas. En este marco, y a partir del estado del arte, la tesis no solo sistematiza y analiza críticamente el conocimiento acumulado sobre la temática, sino que también propone un enfoque innovador que permite identificar las condiciones bajo las cuales la participación social trasciende lo meramente consultivo y adquiere un carácter decisorio en la política pública. De este modo, la investigación avanza en la elaboración de un marco teórico que explica la variación de la participación social

institucionalizada en las democracias representativas, aportando una contribución original al debate académico sobre los alcances y límites de la participación en las democracias contemporáneas.

Introducción

En su discurso en la Asociación Americana de Ciencia Política en 1997, Lijphart sugirió que el próximo gran reto para las democracias en el mundo sería la desigualdad en los niveles de participación política. Enfocándose en la participación electoral en Europa y las Américas, Lijphart señala cuatro temas relacionados con la desigualdad en la participación política en las democracias modernas (Queirolo 2013). En primer lugar, la desigualdad en la participación electoral está sesgada en contra de los ciudadanos más pobres, ya que las personas de la clase media y la clase alta son las que tienen mayor probabilidad de participar. En segundo lugar, la baja participación electoral de los pobres conduce a una influencia política desigual, dado que las políticas públicas tienden a reflejar las preferencias de los ciudadanos que sí participan en las elecciones, más que las de aquellos que no participan. En tercer lugar, la participación en las elecciones regionales, locales, supranacionales, y a mitad de mandato tiende a ser baja, incluso si esas elecciones tienen un impacto importante en un amplio rango de áreas de política pública. En cuarto lugar, la participación electoral ha bajado en diversos países alrededor del mundo, y no hay indicios de un cambio en esta tendencia.

Existen tantas definiciones de democracia como enfoques sobre ella. La democracia es lisa y llanamente un sistema en el cual quienes están en funciones pueden perder las elecciones y, en ese caso, dejan sus cargos (Przeworski 2022). ¿Qué es la democracia sino un conjunto de reglas para la solución de conflictos sin derramamiento de sangre?; cuestionó y afirmó Bobbio

(1984,156) dejando entrever su importancia y su función principal para la propia sociedad. La literatura académica presenta ciertos consensos en lo que respecta a la relevancia de la participación en las instituciones estatales como un componente esencial de los regímenes democráticos y una posible respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa (Dahl 1971; Cunill Grau 1991, 1997; Fung y Wright 2001, 2003; Schnapper 2004; Wampler 2004; Subirats 2005; Fung 2006; Castiglione y Warren 2006; Rosanvallon 2007, 2008; Warren 1996, 2002, 2008, 2009; Gurza e Isunza 2010; Annunziata et al. 2011 y Blondiaux 2013).

De esta forma, en la discusión sobre cómo sostener la estabilidad y la legitimidad de los regímenes democráticos los partidos políticos juegan un papel central (Mainwaring y Scully 1995); otorgan por un lado a la ciudadanía la oportunidad de participar a través del voto en la elección de representantes que serán los responsables de la conducción gubernamental y por el otro; le otorgan recursos institucionales para controlar que las decisiones de políticas públicas concuerden con los programas de gobierno (Stokes 1999); en otras palabras, permiten a la ciudadanía elegir representantes y supervisar la acción gubernamental. Así, se entiende que los partidos políticos son un motor importante en la compleja relación entre representación y democracia (Kitschelt 2000; Altman y Pérez-Liñán 2002; Linz 2002), sin embargo, la identificación con los partidos políticos ha caído sustantivamente (Colomer y Escatel 2005), lo que ha llevado a que desde los propios mecanismos representativos surjan una extensa variedad de formas y mecanismos participativos en lo que hace al propio régimen democrático (Fung y Wright 2003; Schnapper 2004; Santos y Avritzer 2004; Peruzzotti y Seele 2009; Gurza Lavalle e Isunza 2010; Pogrebinschi 2012, 2013, 2018).

Así, se encuentra que la creciente desvinculación entre ciudadanos y partidos ha generado un entorno donde conviven mecanismos representativos con una variedad de mecanismos

participativos que intentan “democratizar la democracia” (De Sousa Santos 2004) dentro de los circuitos de la representación política (Zaremborg et al. 2017). Estas innovaciones participativas son de suma relevancia para las democracias actuales y para lo que hace a la calidad de la democracia (Altman y Pérez Liñan 2002; Inglehart y Welzel 2005; Morlino 2005; 2009; Dahl 2006, 2000; Diamond y Morlino 2005).

La teoría democrática participativa, desde sus orígenes, asumió que la participación fortalece valores como la autodeterminación, la igualdad política y la ciudadanía activa (Macpherson 1974, 1977; Pateman 1970). No obstante, también reconoció una tensión circular: se necesita más participación para tener más democracia, pero solo se logra más democracia con mayor participación (Macpherson 1977).

El desarrollo de este capítulo identifica el vacío académico que motiva esta tesis. Por eso, el texto se organiza en dos partes principales: primero, se analizan las tensiones entre representación, participación y deliberación; luego, se estudia el rol del Estado en su relación con los actores sociales y los mecanismos institucionalizados de participación.

1.1 La representación en la democracia: aportes y debates.

Comprender las tensiones entre los modelos de democracia representativa, participativa y deliberativa es clave para analizar el vínculo entre gobernantes y gobernados. Estas tensiones se manifiestan en la manera en que se representan los intereses ciudadanos y se toman decisiones que afectan al conjunto de la sociedad.

Durante la primera mitad del siglo XX, la ciencia política se concentró en analizar si la democracia era un régimen necesario, conveniente o deseable. En este período, predominaron

las teorías elitistas, desarrolladas por autores como Mosca 1890; Michels 1911; Pareto 1923 y Schumpeter 1942; quienes veían la democracia como el gobierno de una minoría organizada —la élite— sobre una mayoría gobernada. Para estos teóricos, toda sociedad está dividida en dos grupos: los que gobiernan y los que son gobernados. Mosca hablaba de “clase política”, Pareto distinguía entre “élite gobernante” y “élite no gobernante”, y Michels propuso la “ley de hierro de la oligarquía”, según la cual toda organización tiende a concentrar el poder en manos de unos pocos.

Para esta corriente de pensamiento, la clase gobernante es la clase política organizada, que monopoliza el poder político y controla el acceso a la élite y aunque cambie el sistema político, la élite dominante sigue existiendo. Así se plantea, que una sociedad es la sociedad de su clase gobernante y la historia es la historia de las clases gobernantes, donde cualquier gobierno está regido por una minoría. Sí, la visión elitista de la democracia, muestra la distinción entre gobernantes y gobernados; hay una clara distinción entre quienes aspiran, compiten y ejercen el poder y conforman, por tanto, la clase política como minoría dirigente, y los que forman la clase gobernada, una mayoría que elige a esta élite.

Schumpeter, por su parte, propuso una visión minimalista de la democracia: no es un sistema donde el pueblo gobierna, sino donde elige a sus gobernantes a través de elecciones competitivas. Para él, la participación política se reduce al acto de votar. Los partidos políticos serían comparables a empresas que compiten por el apoyo del electorado, y el ciudadano es más bien pasivo, con escaso interés o conocimiento sobre los asuntos públicos.

“...la democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierne efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones “pueblo” y “gobernar”. La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarlo. Pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto, hemos tenido que estrechar nuestra definición añadiendo otro criterio identificador del método democrático, a saber: la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje,

por el voto del electorado". (Schumpeter 1942, 343).

De esta manera, para Schumpeter, las demandas políticas ciudadanas son restringidas, manipuladas, aumentadas y frenadas por la oferta de los políticos profesionales. La democracia parece implicar la aplicación de un método reconocido a la conducta de la lucha de la competencia y que el método electoral es prácticamente el único de que disponen para este fin las comunidades de cualquier magnitud.

Así, dentro de las consideraciones para el éxito del método democrático según Schumpeter se encuentran las siguientes: 1. No se selecciona a los políticos entre toda la población, sino únicamente entre aquellos elementos de la población que tienen vocación política, o que se ofrecen para la elección, 2. El dominio efectivo de la decisión política no debe ser demasiado dilatado. De este modo, los electores no deben retirar su confianza con demasiada facilidad en el intervalo entre las elecciones y deben comprender que una vez que han elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él y no a los electores. El papel del ciudadano se centra en la posibilidad de escoger grupos políticos de manera periódica en el momento de las elecciones.

Por tanto, los partidos son un intento de regular la competencia política, exactamente igual que pasaría con una asociación de comerciantes. No hay dudas entonces que partiendo de la definición que da, refleja un ciudadano que no es considerado como un sujeto racional de la política, sino como un ciudadano pasivo, sin interés por los asuntos políticos, carente de conocimientos, que su único rol en la democracia es la elección de una élite que lo gobierne. Por ello, este enfoque ha sido criticado por considerar al ciudadano como un actor irracional y pasivo, y por limitar la democracia a un proceso electoral. Sin embargo, es útil para entender la persistencia de estructuras de poder donde los partidos políticos regulan la competencia y

canalizan las demandas ciudadanas.

En las democracias, el poder como relación es clave para comprender la relación entre representantes y representados. Todos los actores aportan algo a la relación que acaba en poder de unos sobre otros. Y en el debate sobre la distribución del poder político, la participación social y la intermediación de intereses de los actores sociales en la toma de decisiones públicas no es un tema menor, más bien es el núcleo central de las tensiones y encrucijadas que presentan las democracias contemporáneas.

Con el paso del tiempo, y especialmente en las últimas décadas, ha crecido la insatisfacción con los partidos tradicionales. En América Latina, por ejemplo, se observa una profunda crisis de representación y un creciente desencanto ciudadano con las instituciones políticas (Rosanvallon 2007, 2008; Blondiaux 2013; Cheresky 2015) en donde la identificación con los partidos ha caído sustantivamente a pesar de ser estos claves para la democracia y la calidad de la misma (Altman y Pérez-Liñán 2002). Independientemente de si se puede estar de acuerdo o no con los diagnósticos y predicciones sobre el declive de los partidos, es innegable que simultáneamente a este proceso se han generado nuevos mecanismos de representación más allá de la lógica partidaria-electoral.

Przeworski (1999), en su obra *Democracy's Value*, identifica cuatro razones por las cuales los gobiernos pueden representar efectivamente los intereses ciudadanos: por la integridad de los servidores públicos, por la capacidad de los votantes para elegir bien, por el incentivo electoral de no desviarse del mandato recibido, y por el equilibrio institucional entre poderes. Este enfoque permite problematizar la representación política en tres dimensiones: quién representa, qué representa y cómo lo hace. Lovenduski et al. 2010 proponen que la representación

democrática implica tanto la presencia de los grupos sociales en los espacios de decisión como la incorporación efectiva de sus intereses en las políticas públicas:

“In democratic societies, the representation of a group’s interests have two dimensions: the presence of its members in decision-making arenas and the consideration of its interests in the decision-making process. An implication of the first dimension is that, to be democratic, the composition of the elected assemblies should mirror the composition of the society it serves. But the second dimension implies that it is enough that an assembly takes into account the interests of all its electors”.

Hannah Pitkin (1967) desarrolló una tipología de la representación que sigue siendo clave: formal (autorización y responsabilidad), descriptiva, simbólica y sustantiva. La representación, señala Pitkin, no es sinónimo de democracia: se puede representar sin ser democrático, y viceversa.; así establece que la representación tanto en su concepto como en la práctica, ha tenido poco que ver con la democracia y la libertad. Representación no tiene por qué significar gobierno representativo.

Las nociones de representación encuentran en John Stuart Mill uno de sus aportes intelectuales más influyentes. En su obra Consideraciones sobre el gobierno representativo (1860), Mill sostuvo que los sistemas mayoritarios generan una débil igualdad política, ya que excluyen a las minorías de los cuerpos de representación. Desde su perspectiva, la esencia de la democracia consiste en que la representación sea proporcional al voto, de modo que tanto mayorías como minorías tengan presencia efectiva en los órganos de decisión política. Por ello, defendió la representación proporcional como una vía para asegurar una democracia más inclusiva, capaz de integrar distintas voces y sensibilidades en el proceso legislativo y gubernamental (Mill 1966).

De esta forma, los argumentos de Mill constituyen un antecedente fundamental de lo que más tarde se conocería como política de la presencia: tanto la representación proporcional como la

garantía de diversidad en los espacios de poder buscan democratizar la toma de decisiones y ampliar la legitimidad de las instituciones. Mill, al definir el sistema representativo, señalaba que este solo sería posible bajo tres condiciones: (1) que el pueblo esté dispuesto a aceptarlo; (2) que tenga la voluntad y capacidad de hacer lo necesario para mantenerlo; y (3) que tenga la voluntad y capacidad de cumplir los deberes y funciones que este imponga (Mill 1966, 55). En sus propias palabras:

“Gobierno representativo significa que la nación, o al menos una mayoría de la misma, ejerza, por medio de los diputados que elige, el poder supremo de inspección e intervención; poder que en toda Constitución debe residir en alguna parte. La nación debe poseer este poder en el sentido más absoluto de la palabra. Debe ser dueña, cuando lo desee, de todas las operaciones del Gobierno. Es esencial al Gobierno representativo que la supremacía práctica en el Estado resida en los representantes del pueblo; es menester, sin embargo, saber qué funciones actuales, qué parte precisa en el mecanismo del Gobierno será personal y directamente desempeñada por el cuerpo representativo” (Mill 1966, 55).

Esta preocupación por la inclusión encuentra una resonancia contemporánea en la noción de “política de la presencia”, desarrollada por Anne Phillips (1995) en *The Politics of Presence*. Phillips sostiene que la representación democrática no puede reducirse únicamente a la “política de las ideas”, es decir, a que los representantes defiendan ciertos intereses o programas, sino que importa también quiénes están efectivamente presentes en los espacios de decisión. La política de la presencia busca, en este sentido, corregir desigualdades históricas en el acceso al poder, al afirmar que la diversidad social debe reflejarse en las instituciones representativas. La presencia de mujeres, minorías étnicas o colectivos históricamente marginados no es sustituible únicamente por afinidades programáticas, ya que aporta experiencias y perspectivas específicas indispensables para una democracia sustantiva (Phillips 1995).

Otros teóricos, como Manin (1998), definen cuatro principios básicos de los regímenes representativos: elección de los gobernantes, autonomía relativa en la toma de decisiones, libertad de expresión para los gobernados y debate público de las decisiones. Sin embargo, en la práctica, las elecciones no garantizan que los gobernantes actúen de forma representativa

(Manin, Przeworski y Stokes 1999). De allí surge la necesidad de mecanismos de control o *accountability*, donde los ciudadanos puedan evaluar a sus gobernantes y sancionarlos si no cumplen con sus responsabilidades. Dahl y Lindblom (1953) ya advertían que la clave no es que todos participen en todos los temas, sino que todos tengan una oportunidad razonablemente igual de hacerlo.

Por tanto, los gobiernos son “controlables” en la medida en que los votantes sean capaces de discernir si éstos actúan conforme a sus intereses y puedan sancionarlos, de manera que aquellos gobiernos que actúan en función del mejor interés de los ciudadanos logran la reelección y aquellos que no, la pierden. El problema no es tanto asegurarse de que cada ciudadano sea activo políticamente en cada uno de los temas, sino de asegurarse que todos los ciudadanos tienen aproximadamente una oportunidad igual de actuar, entendiendo ‘oportunidad’ en un sentido realista más que legalista” (Dahl y Lindblom 1953, 313).

1.2 Las encrucijadas de la democracia representativa.

El modelo representativo enfrenta hoy un fuerte desgaste. Las instituciones tradicionales ya no logran canalizar eficazmente las demandas sociales, y las formas alternativas de participación ganan peso. Estudiar estas tensiones es clave para entender las transformaciones actuales de la democracia.

La representación democrática requiere que los electores organicen y discutan temas de relevancia política en previsión de los próximos momentos de autorización, y los discutan nuevamente recordando estos momentos de autorización (Mansbridge 2003, 2006, 2009; Young 2000; Urbinati 2006). A su vez, la salud de la democracia liberal representativa presenta síntomas que se visualizan en una sociedad con altas demandas y problemas no resueltos hace

décadas. Sociedad que se organiza y protesta, que sale a las calles y en los espacios públicos busca alzar una voz que parece no estar siempre representada en los sillones del cuerpo legislativo, institución central de la representación y de la delegación de poder. Hay protesta social, como una herramienta sustancial y moral para que los sectores populares tiendan un puente entre cómo es y cómo debería ser el Estado, lo que son luchas por la reincorporación (Rossi 2017, 158).

Al decir de Manin (2017, 16) respecto a la erosión de las fidelidades partidarias, una de las transformaciones más notables de la última década se refiere a los partidos políticos. *“En todas las democracias establecidas, hay ahora evidencias contundentes de la fragmentación de la identificación partidaria en el electorado [...] que redujo la proporción de fieles habituales en el electorado que apoyaba a su partido llueva o haya sol”*. Aparentemente, los partidos no están en buen estado. La “insatisfacción con los partidos” se convirtió en una expresión corriente y trajo consigo el aumento de la participación ciudadana, sostiene Manin.

Los partidos son importantes. Sus funciones son importantes y su crisis de representación también es importante. Arditi (2005) plantea que, la política y el proceso democrático trascienden la idea de la ciudadanía entendida como participación electoral y se expanden hacia la sociedad civil para constituir un nuevo escenario político; pero este escenario no es una alternativa al gobierno y a los partidos sino un terreno suplementario de la política. (2005, 9). La representación democrática no se restringe a las elecciones, los partidos políticos o las legislaturas, por lo que desde la academia es necesario ampliar la mirada analítica hacia otros objetos (Urbinati y Warren 2008). Sin espacios públicos para la participación efectiva de la ciudadanía en el gobernar y el ser gobernada, sin una reducción decisiva de la brecha entre los gobernantes y los gobernados, hasta el punto de su abolición, la organización política de los Estados es democrática solo de nombre (Cohen y Arato 2000,39).

El sistema representativo, ha constituido un sistema con vocación de contener la vida política. Las democracias se encuentran en la búsqueda de un nuevo espíritu, de nuevos fundamentos, las formas clásicas de la representación sobreviven, pero su legitimidad se debilita y su eficacia declina. El poder de las instituciones representativas está golpeado en todas partes, su autoridad discutida y su capacidad para imponer decisiones desde arriba fuertemente erosionada. En las escenas del conflicto político común, la capacidad de los simples ciudadanos para movilizarse, para resistir, para interpelar a las autoridades por fuera de los circuitos y de las organizaciones políticas tradicionales, no ha sido nunca tan fuerte (Blondiaux 2013).

La democracia representativa se encuentra en una “delicada” combinación de confianza y desconfianza, donde es necesario lograr un equilibrio entre cierto umbral de desconfianza y confianza pues tanto un exceso ya sea de confianza o de desconfianza ciudadana en las instituciones representativas pueden ser perjudiciales para la democracia (Peruzzotti y Smulovitz 2002). Las democracias se enfrentan a una asimetría entre las demandas, reivindicaciones que afectan a los ciudadanos y la capacidad que cuentan las instituciones para resolverlos. Esta asimetría conlleva a dos cuestiones centrales: legitimidad y rendición de cuentas. Rosanvallon (2007) al examinar los principios de legitimidad de los gobiernos democráticos, explica que la democracia debe responder a dos exigencias en simultáneo, la primera en torno a la organización periódica de una opción entre personas y programas fuertemente diferenciados y la segunda, la implementación de instituciones que garanticen el interés general situadas por encima de esas diferencias. Esta doble legitimidad que está en juego permanentemente en los regímenes democráticos refleja el lugar que ocupan los ciudadanos en el sistema político. En esta línea crítica se inscribe también el análisis de Sheldon Wolin (1993, 1996), quien examina el funcionamiento de la democracia en Estados Unidos para poner en

evidencia su fragilidad. Wolin cuestiona que la legitimidad democrática pueda reducirse a la existencia de elecciones libres, partidos libres, prensa libre y mercado libre. Denuncia la contradicción de las democracias liberales que, mientras promueven la igualdad, operan en contextos capitalistas que reproducen la desigualdad. A través de la metáfora de los “límites”, que simultáneamente proclaman inclusión, pero generan exclusión, muestra cómo estos restringen el verdadero potencial de la democracia.

Según Wolin, la Presidencia se erige como la institución central de esta democracia, donde el pueblo no tiene una voz efectiva más allá del acto electoral, que opera como único mecanismo de legitimación. Así, la democracia se reduce a un momento ocasional, desvinculado de un proceso participativo continuo. Frente a esta situación, el autor propone superar los límites institucionales: tanto las fronteras como las instituciones tradicionales no son verdaderamente democráticas, y en su estructura actual, la democracia se vuelve “fugitiva” para el *demos*, que se ve excluido de los espacios reales de decisión.

Wolin aboga por la creación de espacios alternativos, protagonizados por la ciudadanía, más allá de quién ejerza el gobierno. Se trata de romper con la democracia dirigida por las élites, y con sus procedimientos formales, reducidos y esporádicos. Este planteo resulta particularmente valioso para dar paso a los aportes de la democracia participativa.

Así el debate en torno a la democracia representativa, puso sobre la mesa que la competencia electoral como mecanismo de representación política no materializa con los ideales centrales de la política democrática (Fung y Wright, 2003). Ante esto corresponde cuestionarse: ¿Por qué no se alcanzan tales ideales? ¿dónde radica esa distancia entre lo que se espera y lo que sucede en la realidad? ¿la democracia se encuentra en una encrucijada con las propias reglas que la

definen? Estas preguntas sustantivas dialogarán con los aportes teóricos en torno a la democracia participativa.

1.3 La participación en la democracia: aportes y debates.

Cuando el debate dejó de centrarse exclusivamente en quiénes votan y quiénes son elegidos — es decir, en cómo deben desarrollarse las contiendas electorales—, surgió, en la segunda mitad del siglo XX, una nueva corriente de discusión en torno a la democracia. Esta nueva perspectiva ya no se enfocaba únicamente en el voto, sino en cómo ampliar la participación ciudadana más allá del acto electoral, promoviendo así una gobernabilidad más democrática. En este punto se sitúa uno de los ejes neurálgicos de la presente tesis: la importancia de la participación para la democracia y para la toma de decisiones en la gestión pública.

La participación ciudadana implica necesariamente el acceso a la información. Si los actores sociales no están informados, carecen de las herramientas necesarias para participar de manera efectiva; por ende, la participación puede enfrentar serias dificultades para su implementación. La información es poder: cuando quienes conducen la gestión y la política pública no generan espacios efectivos de participación, se vulnera el principio mismo de participación democrática. De este modo se puede ver un debate democrático respecto al lugar que ocupa la ciudadanía en la toma de decisiones en los asuntos públicos. ¿Hay límites deseables en la participación y en simultáneo en la intervención público-estatal? La participación en los procesos públicos de toma de decisiones es parte de la democracia representativa y de los espacios institucionales que la misma incorpora dentro del Estado para con los actores sociales colectivos y la ciudadanía.

Hay un tema de cantidad y de calidad que demuestra el “*auge de los espacios participativos*”; se pueden crear cientos, pero si no funcionan y no tienen capacidad de incidencia en la política

pública su función queda marginada y por tanto pierde validez y sentido; llevando incluso a una deslegitimidad de la institucionalidad. Cuál es la naturaleza de la participación, qué objetivos responde y para qué. Quiénes la impulsan, bajo qué presiones. La participación puede suponer aumentar la capacidad ciudadana más allá del voto y donde el debate público adquiere centralidad porque a la deliberación se la pondera. La escucha es parte de la toma de decisión. Escuchar al ciudadano no solo cuando se va a los barrios en busca de votos, escucharlo porque es parte. Por eso, el análisis de la participación de la ciudadanía es fundamental para comprender el funcionamiento de las democracias, para vislumbrar fortalezas y encrucijadas, incluso en las más plenas, como la uruguaya, encontraremos dilemas y paradojas para lo que puede ser esperable en un país que tiene una robusta consolidación democrática. Ahí está la cuestión.

La democracia participativa surge con fuerza durante las décadas de los años 60 y 70 con la influencia de lo que fue el Movimiento francés mayo del 68 y tiene a Pateman (1970) y Macpherson (1966, 1974, 1977) como autores centrales en sus aportes a esta corriente de pensamiento. Afirmaba Pateman (1970, 1):

"Durante los últimos años de los sesenta la palabra 'participación' se incorporó al vocabulario político cotidiano. Adquirió esa importancia con el ímpetu de las demandas, especialmente de los estudiantes, de apertura de nuevas áreas de participación, en este caso en la esfera de la educación superior, y las demandas de varios grupos por la realización práctica de derechos de participación establecidos en el discurso".

Así, los movimientos sociales de la época constituyeron una fuente clave de inspiración para el desarrollo de los estudios sobre democracia participativa. Resulta fundamental recordar las protestas espontáneas que tuvieron lugar en París, iniciadas por el movimiento estudiantil, los sindicatos, el movimiento obrero e incluso el Partido Comunista francés. Estos episodios de movilización social evidencian cómo los descontentos colectivos de aquellos años impulsaron

reflexiones teóricas como las de Carole Pateman, orientadas a pensar en formas de democratizar los espacios de trabajo, las instituciones educativas y, en general, fomentar una participación directa y efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Una premisa central compartida tanto por Macpherson como por Pateman es que la democratización de las instituciones —y de la sociedad en su conjunto— requiere la apertura del Estado a la participación ciudadana. Ambos autores sostienen que una de las principales causas de la baja participación reside en las profundas brechas sociales existentes. Por ello, proponen una democracia participativa que no solo dé voz a quienes tradicionalmente han sido excluidos, sino que también fortalezca la responsabilidad de los representantes frente a la ciudadanía.

Pateman subraya que solo mediante una participación activa y constante es posible construir una ciudadanía verdaderamente informada. La participación, según esta perspectiva, tiene una función educativa: fomenta el compromiso con los asuntos públicos, reduce la apatía social y estimula la acción de los ciudadanos ordinarios, quienes buscan incidir en los resultados de las políticas públicas.

La literatura académica hace énfasis en que la participación ciudadana es ineludible en las instituciones estatales. La gobernanza participativa avanza como un complemento o incluso alternativa a las instituciones de la democracia representativa en los términos que contrarresta la falta de capacidad de respuesta y responsabilidad de este último (Fung y Wright 2003; Dalton, 2004).

La gran cantidad de trabajos sobre la democracia participativa incluyen, además de trabajos clásicos como Pateman (1970) y Macpherson (1966, 1974, 1977), sobre la *participación empoderada* (Fung 2004; Fung y Wright 2003), también los clásicos trabajos en torno a la

democracia deliberativa (Habermas 1981, 1989, 1998; 1999a, 1999b) y los que focalizan en la democracia a partir de los estudios de la sociedad civil con los aportes de Cohen y Arato (1992). En América Latina hay vastos trabajos (Avritzer 1994, 2002, 2007, 2009, 2014; Smulovitz y Peruzzotti 2000; Dalton et al. 2000; Cunill 1997; Santos 1993; Abers 1998, 2000, 2011; Goldfrank 2002, 2006; Baiocchi 2003; Dagnino 2006; Fung y Wright 2003; Wampler y Avritzer 2004; Santos y Avritzer 2004; Font 2001, 2004; Annunziata 2009, 2011; Welp y Schneider 2015; Welp 2016; Welp y Soto Barrientos 2017).

Los estudios sobre democracia participativa en América Latina constituyen un campo robusto que combina análisis normativos, institucionales y empíricos. Uno de los pioneros en esta línea es Leonardo Avritzer (1994, 2002, 2007, 2009, 2014), quien ha estudiado los mecanismos innovadores de participación en Brasil, en particular el presupuesto participativo de Porto Alegre. Avritzer sostiene que la región desarrolló un modelo distintivo de democracia participativa, basado en la interacción entre sociedad civil organizada y Estado, que ha permitido ampliar la inclusión política y redefinir la relación entre ciudadanía y poder.

En una línea cercana, Boaventura de Sousa Santos (1993) analizó los “nuevos espacios públicos”, argumentando que experiencias como el presupuesto participativo constituyen laboratorios de democratización radical. En colaboración con Avritzer (Santos y Avritzer 2004), defendió la idea de una “democracia de alta intensidad”, en la que la participación ciudadana y el control social se convierten en pilares de un nuevo constitucionalismo democrático en la región.

El aporte de Abers (1998, 2000, 2011) resulta igualmente central. Sus investigaciones sobre la construcción institucional del presupuesto participativo muestran cómo la deliberación ciudadana puede incidir en la distribución de recursos públicos y en la generación de capital

social. Abers destaca que el éxito de estas experiencias depende de la capacidad de generar confianza, inclusión y mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

En la misma línea, Goldfrank (2002, 2006) y Baiocchi (2003) han estudiado comparativamente los procesos de presupuesto participativo en distintas ciudades latinoamericanas. Goldfrank pone de relieve las condiciones políticas e institucionales que favorecen o dificultan la sostenibilidad de estos mecanismos, mientras que Baiocchi resalta el potencial democratizador de los mismos al ampliar la participación de sectores tradicionalmente excluidos. En este marco, estudios como los de Alicia Veneziano (2005, 2009, 2011) han profundizado en las experiencias de descentralización y en la implementación de dispositivos participativos en el ámbito municipal, analizando sus alcances, aprendizajes y límites en términos de deliberación e incidencia efectiva en la toma de decisiones para el caso uruguayo. Esto permitió comprender la participación ciudadana a nivel local como un proceso que se inscribe en una sólida tradición de ciudadanía política, pero que enfrenta desafíos vinculados a la innovación institucional y a la articulación entre participación y representación.

Cunill Grau (1997) introdujo tempranamente la idea de “control social” en la gestión pública, proponiendo que la participación ciudadana debe trascender lo consultivo para incidir efectivamente en la formulación y evaluación de políticas. Este enfoque resultó influyente en el debate regional sobre institucionalidad participativa.

Los aportes de Rocío Annunziata (2009, 2011, 2013), resultan fundamentales para el análisis de la participación en el ámbito local argentino y en perspectiva comparada con América Latina. A lo largo de sus investigaciones, examina los dispositivos participativos, el presupuesto participativo y las políticas de apertura a la ciudadanía, proponiendo herramientas conceptuales como “consenso aparente” y “testimonio escucha” para clasificar estos mecanismos y analizar su vínculo con la legitimidad democrática. Su enfoque articula las nociones de proximidad,

deliberación y decisión, así como las transformaciones del vínculo representativo en la democracia contemporánea, aportando una mirada crítica sobre los alcances y límites de la participación ciudadana.

Otro aporte importante proviene de Smulovitz y Peruzzotti (2000), quienes conceptualizan el “control social” como un conjunto de mecanismos no electorales mediante los cuales la sociedad civil vigila y exige rendición de cuentas a los gobiernos. Su propuesta de “accountability social” fue clave para comprender cómo las organizaciones sociales en América Latina han podido incidir en la política pública y limitar los abusos de poder.

De forma complementaria, Font (2001, 2004) exploró la relación entre innovación democrática y cultura política, mostrando cómo la participación requiere adaptaciones institucionales y cambios en las prácticas ciudadanas.

Finalmente, más recientemente, Welp y Schneider (2015), Welp (2016) y Welp y Soto Barrientos (2017) se han enfocado en los instrumentos de democracia directa en América Latina, como referéndums, plebiscitos y revocatorias de mandato. Estos autores muestran tanto el potencial democratizador de dichos mecanismos como sus riesgos de manipulación por parte de élites políticas.

En suma, los aportes de estos autores han permitido visibilizar la riqueza y complejidad de la democracia participativa en América Latina. Sus estudios destacan que la participación no solo amplía la inclusión y la legitimidad democrática, sino que también enfrenta desafíos de sostenibilidad, institucionalización y autonomía frente al poder estatal. De este modo, los aportes a partir de casos latinoamericanos deben leerse en diálogo con los marcos analíticos más generales sobre participación ciudadana.

Diversos autores coinciden en destacar la relevancia de la participación para fortalecer las instituciones democráticas y como posible respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa (Dahl 1971; Fung y Wright 2003; Schnapper 2004; Wampler 2004; Rosanvallon 2007, 2008). A partir de esto, se pueden desglosar varios argumentos respecto a la democracia participativa: el primero se focaliza en la participación como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa (Rosanvallon 2007, 2008; Blondiaux 2013); el segundo remite a la participación como estrategia para una mejora en la rendición de cuentas y de legitimidad en la gestión de las políticas públicas (Fung y Wright 2001; O'Donnell 2008; Peruzzotti 2008; Annunziata et al 2011) y el tercero como componente esencial de los regímenes democráticos (Dahl 1971; Urbinati y Warren 2008.).

Según Dahl (1989,262), la oportunidad de cada ciudadano de participar directamente en las decisiones colectivas, en otras formas que no sea el sufragio, guarda una proporción inversa con el tamaño, y ello porque el tiempo tiene un límite. Así, considera que el tamaño poblacional de las sociedades modernas vuelve inalcanzable el cometido de lograr que todos participen en pie de igualdad en todas las decisiones colectivas. “El límite teórico de la participación política efectiva disminuye rápidamente con la escala, aunque se recurra a los modernos medios de comunicación electrónicos”. Hay un problema de escala para la participación, la deliberación y la capacidad de incidir de forma real en la toma de decisiones. Esto es vastamente planteado por referentes en el tema (Fishkin 1991,1995, 2000; Mansbridge 2003,2006; Mansbridge et al. 2012; Godin 2002). Es simple: es imposible que para toda la toma de decisiones todos los ciudadanos puedan participar, y ahí radica uno de los principios representativos y la importancia de la democracia representativa y de las contiendas electorales.

Al decir de Dahl (1991) es un error, aun cuando sea común, considerar a los regímenes

populares de las ciudades-Estado, incluyendo a Atenas, como ejemplos de una amplia participación popular en los asuntos públicos. Es equivocado el contraste convencional entre la democracia directa en la ciudad- Estado y la democracia representativa en el Estado- Nación hay dos límites a la democracia, aplicados a una escala tan grande como la de un país: el gobierno no puede ser altamente participativo, y el ciudadano común no puede tener mucha influencia sobre él. Nos aporta Dahl (1991,22) que es natural que el ideal de participación de la Ciudad- Estado, cuyo tamaño pequeño le hizo teóricamente posible, prevalezca unido a la democracia en la nación- Estado. Sin embargo, en un país con un demo de tan modestas dimensiones, como Noruega, y también en un país tan vasto como Estados Unidos, es imposible alcanzar el ideal de participación, porque el tamaño mismo de la población no lo permite.

Así, como consecuencia directa del mayor tamaño, algunas formas de participación política quedan inherentemente más limitadas en las poliarquías que en las antiguas ciudades-Estados. Esto no significa, aclara Dahl, que en las ciudades-Estado democráticas y republicanas la participación hubiera alcanzado sus límites potenciales. Sin embargo, en muchas de aquellas ciudades antiguas y medievales existían posibilidades teóricas de participación que hoy resultan impracticables incluso en los países democráticos más pequeños, debido a la magnitud de su ciudadanía y de su territorio (aunque este último factor es menos determinante) (Dahl 2000, 262). En síntesis, el límite teórico de la participación política efectiva disminuye rápidamente a medida que crece la escala, aun cuando se utilicen mecanismos compensatorios: En palabras de Dahl (2000, 217):

Hoy día, la mayoría de la gente da por supuestas estas limitaciones; no obstante, la naturaleza de la idea de democracia y sus orígenes impiden que jamás se haya de perder la esperanza de trascender dichos límites creando nuevas formas e instituciones democráticas, o recreando las antiguas. Consecuentemente, entre los defensores de la democracia prevalece una fuerte corriente que promueve el ideal de una democracia plenamente participativa; y ellos a menudo se retrotraen a la visión democrática reflejada en El contrato social de Rousseau y a las imágenes de la democracia griega —imágenes que corresponden, no tanto a la realidad histórica, sino más bien a la polis idealizada (

A partir del trabajo de Dahl (2000) se discuten las estructuras de poder en la sociedad para problematizar quiénes tienen capacidad de influir e incluso de controlar en los ámbitos de decisión. Se entiende importante comprender cómo los conflictos por la redistribución del poder abren oportunidades de cambio, las cuales llevan a la instauración de nuevas instituciones participativas que se establecen y legitiman.

De este modo, el debate sobre los alcances y límites de la participación ciudadana sigue vigente. Sin embargo, también advierten sobre los riesgos de una participación instrumentalizada. Uno de los cuestionamientos más problemáticos es que, si bien la participación puede generar legitimidad para las políticas públicas, cuando se promueve exclusivamente con ese fin, su efecto se debilita. Como señala Dryzek (2002), la legitimidad no es un resultado automático. Si los mecanismos participativos son diseñados por quienes detentan el poder únicamente para evitar ser cuestionados, la participación pierde sentido tanto para los ciudadanos como para el propio Estado.

A primera vista, la concepción deliberativa de la democracia podría parecer incompatible con la versión liberal de la misma. Esto se debe a que, mientras la democracia deliberativa se basa en la idea de que las preferencias ciudadanas pueden transformarse a través de la interacción política, la democracia liberal se centra, en cambio, en la reconciliación y agregación de preferencias que ya están definidas antes de dicho intercambio (Warren 1996). Estas tensiones en torno a cuán inclusivas y deliberativas deben ser las instituciones democráticas están en el centro del debate académico actual y es por eso que cuando se problematiza sobre la democracia, también se problematiza sobre la deliberación. En la próxima sección se focaliza en eso.

1.4 Democracia deliberativa: entre el ideal y los límites

La democracia deliberativa se basa en la idea de que las decisiones públicas deben surgir de procesos de argumentación racional entre ciudadanos libres e iguales. Autores como Habermas (1999), Cohen (2000), Elster (2000) y Dryzek (2000) coinciden en que la legitimidad democrática proviene no solo del resultado final, sino de la calidad del proceso deliberativo que lo produce.

Los referentes de la teoría deliberativa han planteado que la sociedad civil se comporta como mediadores políticos en tanto haya una representación discursiva (Goodin 2002, Dryzek 2000; Goodin y Dryzek 2006; Niemeyer y Dryzek 2007; Niemeyer 2012). Así, por ejemplo, establecen que los minipúblicos son lo suficientemente pequeños como para ser genuinamente deliberativos, y lo suficientemente representativos como para ser genuinamente democrático y que, en los diferentes puntos de vista –aún aquellos que pocos o aún nadie defiende– es crucial no sólo para encontrar soluciones sino también para definir cuáles son los problemas. De este modo, la literatura establece la deliberación como argumentos alternativos y transformación de preferencia (Cohen 1986, 1996, 2000; Habermas 1981, 1996, 1999^a, 1999^b; Mansbridge 2003; Fishkin 2009; Ackerman 2004; Fishkin, Godin 2002; Fung 2002, 2006; Dryzek 2008).

Concomitantemente, Dryzek (2000,1) afirma que *“la esencia de la democracia en sí misma ahora se considera ampliamente como la deliberación, en oposición a la votación, la agregación de intereses, los derechos constitucionales o incluso el autogobierno”*. Por tanto, por un lado, la democracia debe estar sustentada en un procedimiento de intercambio de argumentos entre ciudadanos en la esfera pública que permiten llegar a decisiones consensuadas (Habermas 1996; Elster 1998; Eckersley 2000) y por el otro; la inclusión deliberativa debe

garantizar en condiciones de libertad e igualdad, así como no coerción ni manipulación, la inclusión de todos los actores relevantes y posiblemente afectados por las decisiones que se toman como producto del proceso deliberativo. Cualquier decisión y debate toma en cuenta a los involucrados, o en cualquier caso los toma en cuenta en sus argumentaciones, de manera que las decisiones provengan de esa forma inclusiva de deliberación (Cohen 2000, 33).

Fung y Wright (2003) proponen el modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD), en el cual se incorporan a los ciudadanos, especialmente los de sectores populares, en procesos deliberativos vinculados directamente a la acción pública. Casos como el presupuesto participativo en Porto Alegre, los consejos vecinales en Chicago o las reformas en la India muestran cómo rediseñar las instituciones para fomentar una participación con capacidad de incidencia real.

Este modelo se apoya en tres pilares: solución conjunta de problemas, participación activa y deliberación. El debate entre actores permite construir acuerdos, generar respaldo político y responder a problemas complejos desde una lógica cooperativa.

No obstante, los GPPD han sido criticados por centrarse en escalas locales y por no siempre cuestionar las decisiones estructurales del gobierno. Además, en muchos casos, la participación no es deliberativa sino negociada, en contextos de conflicto, donde la mesa de diálogo se convierte en el único mecanismo viable para alcanzar soluciones mínimas. Desde esta visión, la deliberación implica más que emitir opiniones: es un intercambio de razones, una búsqueda de consensos que trascienden intereses individuales. La deliberación permite transformar preferencias, generar empatía y construir una voluntad colectiva.

La democracia deliberativa se asienta en la legitimación procedimental que proporciona una forma colectiva de toma de decisiones; es la igual participación de los ciudadanos en una deliberación públicamente orientada y con fuerza vinculante, la que justifica y dota de legitimidad a las decisiones así adoptadas. Y aunque son muchas las definiciones que pueden encontrarse de la misma, la mayoría coincide en señalar un elemento *democrático*, que exige que la adopción colectiva de decisiones incluya la participación de todos los afectados por la decisión o sus representantes, y un elemento *deliberativo*, que establece la argumentación racional e imparcial como criterio para la decisión política (Elster 2000, 21). La democracia es concebida como un diálogo intersubjetivo entre ciudadanos libres e iguales, que se definen por su igual capacidad para la participación política y para el debate público; capacidad que deriva de su igual competencia político-moral, no de sus destrezas técnicas ni habilidad estratégica. Se da por sentado, en línea con el republicanismo clásico, que los ciudadanos querrán participar en el debate y la toma de decisiones (Maldonado 2007,40).

Este enfoque exige retomar la teoría de la deliberación en Habermas (1999), que desmarcándose de los enfoques liberal y republicano de la democracia, reivindica el ámbito de la deliberación, priorizando lo público y los derechos de participación colectiva. Habermas pone a la luz la necesidad de apelar al rasgo comunicacional como elemento sine qua non de un proceso que devenga en democrático. A partir de su teoría de la democracia deliberativa se propone que “La participación es una práctica común sólo a través de cuyo ejercicio los ciudadanos pueden llegar a ser aquello que ellos mismos desean ser: sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales” (Habermas 1999, 234).

De este modo, Habermas, en particular, desarrolla una teoría de la acción comunicativa que coloca el diálogo público como núcleo de la democracia. Propone una ética discursiva, donde

los participantes no solo intercambian argumentos, sino que se reconocen mutuamente como iguales, en condiciones de libertad, igualdad y no coacción. Esta visión se distancia tanto del liberalismo, que privilegia el interés individual, como del republicanismo clásico, que enfatiza el deber cívico. Desde la perspectiva de Habermas, el principal desafío de la democracia contemporánea reside en la necesidad de institucionalizar espacios que permitan la formación de la opinión pública y la voluntad política mediante procedimientos sustentados en presupuestos comunicativos. En este marco teórico, se propone superar tanto los modelos clásicos del liberalismo como los del republicanismo, mediante una concepción deliberativa de la democracia que encuentra su legitimidad en procesos discursivos inclusivos y racionales.

A pesar de su potencia normativa, la democracia deliberativa enfrenta límites prácticos. No todos los ciudadanos desean —o pueden— participar en debates prolongados; muchos carecen del tiempo, la información o las habilidades para hacerlo (Warren 1996). Además, la escala de las democracias modernas hace inviable la participación directa de toda la ciudadanía en cada decisión. Como advertía Dahl (2000), el tamaño importa: la participación disminuye a medida que crece la escala.

Frente a estas dificultades, autores como Fishkin (2009) han propuesto soluciones como los “minipúblicos”: grupos pequeños, deliberativos y representativos que permiten una participación profunda sin perder legitimidad democrática. Estos espacios permiten visibilizar intereses diversos, incluso aquellos poco representados en los canales tradicionales.

El modelo deliberativo de democracia, por tanto, trata de crear un contexto institucional en el que la deliberación pueda constituirse en verdadera interacción entre los ciudadanos y sus distintos puntos de vista (Cohen 1989; Habermas 1999^a; 1999^b; Goodin 2008). De hecho, el

propio marco institucional deliberativo incidiría en los resultados con independencia de los motivos de los participantes, porque las normas en él vigentes constriñen a los mismos y evitan, de modo indirecto, la adopción de determinadas decisiones —señaladamente, aquellas basadas en el interés personal de los participantes (Elster 2000).

La deliberación es comunicación, argumentación, justificación, decisión. Así, la argumentación es el medio de expresión característico del debate político, en tanto este es, sobre todo, una disputa en torno a normas o valores en conflicto cuya validez no puede ser demostrada, sino sólo justificada (Manin 1987, 353-354). Y esta justificación requiere de capacidades intelectuales y retóricas. Pese a su atractivo racional, no está claro que esta forma de democracia seduzca a los ciudadanos tanto como a unos teóricos que encuentran en ella el espejo de sus virtudes —estos deberían aceptar que los ciudadanos pueden, sencillamente, negarse a debatir sobre asuntos políticos en un marco institucional. No hace falta recordar que los orígenes de la representación política tienen que ver con este rasgo de la sociedad moderna, en la que las actividades en la esfera privada privan a los ciudadanos del tiempo necesario para la participación política —por lo que hay que cuestionar el “dogma romántico” del atractivo natural de la participación, dadas las demandas que impone a los ciudadanos en términos de tiempo y ocupación personal (Warren 1996, 243). Esta diferenciación entre representante y representado, que de hecho responde a la forma vigente de representación en los sistemas políticos liberales, permite a aquel conservar su independencia respecto de las demandas directas de los ciudadanos, sin poder no obstante aislarse de los valores y sugerencias producidos por la deliberación cívica en la esfera pública. Y ello porque, como se ha sugerido ya, los principios deliberativos no están ausentes del gobierno representativo, sino que en no poca medida están encarnados en el mismo (Maldonado 2007, 45).

Por ello, la vigencia simbólica de la deliberación en el interior de la democracia representativa es prueba de su peculiar compatibilidad: así como la representación es deliberativa, la deliberación puede ser representativa. La teoría de la democracia ha encontrado en el modelo deliberativo el más recurrente instrumento crítico frente a las insuficiencias del liberalismo democrático. Frente a un modelo político basado en la agregación y satisfacción de preferencias, la democracia deliberativa defiende la necesidad de reforzar la legitimidad democrática de las decisiones colectivas —mediante la articulación institucional de una interacción pública de las preferencias individuales, que estimula el debate en torno a las concepciones del bien público. Para la mayoría de sus proponentes, el giro deliberativo en la teoría de la democracia representa el regreso a una concepción sustantiva y no solamente simbólica de la política democrática (Dryzek 2000, 1). Deliberar, a fin de cuentas, es participar: el modelo deliberativo de democracia es una concreción del modelo participativo, que remite sobre todo a su versión republicana. Es verdad que se puede participar sin deliberar, así como se puede deliberar sin tomar parte en las decisiones; no obstante, el modelo deliberativo de democracia se asienta en una concepción sustantiva y dialógica de la participación política, entendida como la más adecuada expresión del autogobierno (Maldonado 2007).

En definitiva, la preocupación por fortalecer los vínculos entre representantes y representados atraviesa toda discusión sobre el estado actual de la democracia. En este sentido, estudiar la participación ciudadana implica también estudiar las dinámicas del poder, pues en el corazón de toda democracia se encuentra una pregunta estructural: ¿quién decide, cómo y con qué legitimidad? La literatura respecto a la participación social lleva necesariamente a una discusión de Estado, por tanto, también de incentivos institucionales y cómo se tejen los vínculos entre actores sociales colectivos, la ciudadanía con la propia hechura de la política pública.

1.5 El Estado: reglas, recursos, políticas y actores.

En la obra *Los dilemas del pluralismo democrático*, Dahl (1991, 12) asevera que el problema de la democracia pluralista es un dilema general en la vida política planteando una serie de preguntas de sumo valor para lo que hace a la presente tesis:

¿autonomía o control? ¿Qué tanta autonomía y qué tanto control? O para anticipar aún más la complejidad del problema ¿qué tanta autonomía debe permitirse a cuáles actores, incluyendo al gobierno del Estado? Más la pregunta complementaria ¿qué tantos controles deben ejercer cuáles actores, incluyendo al gobierno, empleando qué medios de control sobre qué otros actores con respecto a qué acciones? (Dahl, 1991, 12).

Así, en el presente apartado se espera vislumbrar las principales discusiones que hay para dar y que esperan sea un aporte para el desarrollo de la presente tesis. No se puede discutir participación, sin discutir democracia y Estado, ni cómo se vinculan los actores políticos-sociales; ni las tensiones que hoy emergen de la representación y de cómo se legitiman las políticas.

Analizado desde una perspectiva institucional, el vínculo entre la clase política y la ciudadanía evidencia una paradoja relevante: en el ámbito electoral, el poder fluye “de abajo hacia arriba”, es decir, es el pueblo quien decide quién gobierna. En cambio, en los mecanismos de participación institucionalizada promovidos por el Estado, el flujo es inverso: es el gobierno quien define los marcos, los tiempos y las herramientas mediante las cuales la ciudadanía puede incidir en una política pública específica. Esta asimetría pone en evidencia que, mientras el voto constituye una delegación directa del poder popular, los procesos participativos institucionales tienden a estar mediados por la voluntad del gobierno.

Por ello, es necesario distinguir entre participación institucionalizada —impulsada desde arriba— y participación no institucionalizada —que surge desde las bases sociales y los movimientos ciudadanos. Esta diferencia, que a primera vista puede parecer sencilla, resulta central en la reflexión democrática contemporánea.

Si entendemos a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión (O'Donnell y Oslak 1976) y en donde la composición de la agenda, la formulación de alternativas de acción, las decisiones de gobierno, la implementación de esas decisiones, la evaluación del proceso y sus impactos, y los futuros cursos de acción, son todos momentos críticos objeto de disputas de las que participan distintos actores, como señalan Acuña y Repetto (2007,7). Entonces en la participación está también el Estado.

Partiendo de la premisa de que toda política pública es implementada por gobiernos elegidos en contiendas electorales, el estudio de la gestión pública resulta fundamental para analizar las formas de participación institucionalizada. Held (1995, 1997) subraya la importancia de examinar cómo se interrelacionan las estructuras, los procesos y las instituciones del Estado con la sociedad civil. En esta línea, se asume conceptualmente que cada gobierno desarrolla una visión particular de la sociedad, de la política y de las políticas públicas, lo que determina en qué medida se otorga —o se restringe— el poder de decisión a los actores sociales en la elaboración de dichas políticas. Ello implica una correlación de fuerzas al interior de cada espacio estatal, donde puede prevalecer una concepción más favorable o más restrictiva respecto a la incorporación de actores sociales en la producción de políticas públicas. A partir de estas premisas, en lo que sigue se presenta de manera sucinta los principales aportes de la literatura especializada que permiten problematizar el vínculo entre los actores sociales colectivos con el aparato estatal.

Las instituciones son un conjunto de reglas formales e informales que como tales proporcionan una estructura a la vida diaria: reducen la incertidumbre y constituyen una guía para la interacción humana. La característica de estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente: “las instituciones se encuentran

evolucionando y, por consiguiente, están alterando continuamente las elecciones a nuestro alcance.” (North 1995, 17). Las reglas constriñen las preferencias de los individuos y es importante estudiar los procesos políticos con foco en las instituciones. Cómo se forman las preferencias no es un asunto menor, reconocer los vetos en las instituciones que procesan las decisiones colectivas (Tsebelis 2002) es una clave para el estudio. Los intereses y las preferencias no se definen independientemente de las instituciones (March y Olsen 1989; Hall 1993 y North 1995).

En correlato con lo anterior, los actores sociales reclaman incentivos en una sociedad dada y las preferencias de los mismos expresan preferencias de política pública (Hacker y Pierson 2002), centrar la atención en el establecimiento de la agenda es lo que Hacker y Pierson han llamado el “*problema de las preferencias*” dentro del juego interrelacionado de las preferencias de los actores en la elaboración de toda política pública.

En sintonía, Broockman (2012) plantea en su estudio que no necesariamente los políticos o actores sociales declaran realmente su preferencia, si no que los mismos pueden tergiversar las preferencias para lograr acceder a la negociación del policy making o incluso para moldear los efectos del *policy feedback*. Korpi (2006) enfatiza que los recursos de poder que tienen los actores para promover sus intereses son claves en el resultado del conflicto de preferencias y si los actores organizan sus acciones colectivamente, esto es aún mejor para la resolución del “problema de las preferencias”. Este argumento facilita entender por qué algunos grupos logran organizarse pudiendo resolver los tradicionales problemas de acción colectiva (Olson 1965). El enfoque de policy feedback (Pierson y Skocpol 2008, 9) plantea cómo el juego interrelacionado de preferencias y grupos de interés explica la política y la hechura de las políticas contemporáneas, estimulando la aparición de nuevos grupos y coaliciones y a la construcción

de una identidad colectiva que legitima la organización de grupos que antes no estaban relacionados (Soss 1990, citado en Garay 2007, 305) para la influencia en el diseño de la política, así esta retroalimentación marca que no son sólo los actores sociales los que intentan incidir en la política pública, sino que está también genera incentivos hacia los actores.

Las democracias liberales son gobernadas a través de una compleja interacción entre partidos políticos, grupos de interés y votantes (Culpeper 2008). En esta línea, Schneider (2014,26) argumenta que los actores estatales tienen incentivos para promover la acción colectiva de ciertos actores sociales para generarse ciertos apoyos o incluso oposiciones a sus preferencias; como también para agregar a sus políticas los intereses de un determinado sector que resultará un aporte para la implementación de tal política, en una interacción estratégica entre los actores estatales y los actores sociales. A su vez, los grupos de interés también facilitan los problemas de información en el juego democrático, tanto para los políticos, al agregar las preferencias individuales de los representados, como para los representados, en función a la mayor o menor receptividad que tengan los políticos frente a sus demandas (Acuña 2013).

El Estado regresa al primer plano, escribió Theda Skocpol (1989) explicando de manera clara la autonomía del Estado. Así, dio el marco conceptual para comprender que el Estado comprende sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes que no sólo tratan de estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad pública en una organización política, sino también de estructurar muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil; pero que como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esta advertencia que nos aporta Skocpol (1989) es de suma relevancia, ya que como se detalló en la sección anterior, en la

democracia liberal se eligen a quienes gobiernan y de ahí sale un gobierno representativo que tomará decisiones junto con un cuerpo técnico- burocrático especializado en las distintas esferas del Estado. Los gobiernos llevan adelante múltiples decisiones de todo tipo, sencillas y complejas, decisiones de bajo costo político y de alto costo político, decisiones que requieren el consenso político y de las que son “el buque insignia” del gobierno en cuestión. Y en esas decisiones los actores sociales entran en el juego político (o no).

El poder del Estado no es simplemente el poder de aquellos que ocupan posiciones superiores en el aparato del Estado como categoría social, aunque esto no debería tenerse en cuenta, sino que está relacionado con la legitimación de la actividad del Estado a través de mecanismos democráticos (Dahl 1961,129). A su vez, si aumenta el tamaño del Estado, aumentan las políticas públicas, por tanto, aumentan las decisiones y las mismas pueden aumentar los actores involucrados en las mismas. El Estado del siglo XX es distinto al del siglo XXI, hay nuevas agendas, nuevos temas y nuevas demandas, así es que los gobiernos asumen nuevos desafíos que como élite que tiene por objetivo permanecer en el poder, cómo responde a esos nuevos desafíos nos traslada también a cómo abre o no los espacios de toma de decisión con diversos actores sociales que están involucrados en los asuntos y que tienen sus respectivos intereses e incidencias.

Hay un tema de eficiencia y pragmatismo. Los gobiernos en democracia duran entre cuatro y cinco años. Son periodos cortos y luego deben ser sometidos nuevamente a elecciones. Por tanto, deben ser eficientes y la delegación, deliberación y participación, claramente atrasa los tiempos de la gestión gubernamental. Es un hecho objetivo: más voces decidiendo sobre un tema, aumenta la probabilidad de que aumente el tiempo de resolución. A menor cantidad de actores mayor probabilidad que sea más rápida la toma de decisiones y acá encontraremos una de las razones por las que no todo puede delegarse a espacios participativos y más en lo que

concierno al poder ejecutivo y sus respectivas políticas ministeriales, por eso a la participación ciudadana se la vincula con la escala local, municipal.

La capacidad política se asocia por ende a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, como sostienen Stein y Tomassi (2006, 400):

“El proceso de formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podría llamarse escenarios. Los principales participantes en el proceso político cubren una amplia gama, desde protagonistas con papeles y funciones asignados constitucionalmente hasta actores de reparto cuya participación está menos definida y más fluida, aunque no dejan de ser muy influyentes.”

En este marco, la inclusión o exclusión de actores en los procesos participativos no solo responde a un criterio de eficiencia gubernamental, sino también a la manera en que se distribuyen y ejercen los recursos de poder en la arena pública.

1.6. Variación en los espacios de participación: clasificaciones y tipologías.

Luego de todo el desarrollo sobre los debates académicos en torno al corazón de la democracia y lo que la misma implica, hay algo claro, normativamente, se espera que la participación incida en la decisión pública. Ahora bien: ¿dónde está el núcleo de la participación? ¿En la consulta o en la decisión? ¿Es la consulta un paso hacia la decisión? ¿Qué tipo de participación societal es requerida para que la decisión política tenga legitimidad y pueda implementarse la política pública sin reparos? ¿se puede cuantificar la participación o es tan solo cualitativa?

Para problematizar en torno a la variación en las innovaciones participativas corresponde en primer lugar citar al trabajo de Arnstein (1969) que propuso una tipología de ocho niveles de participación, representada gráficamente por una escalera en la que cada escalón corresponde al nivel de participación para el proceso político en cuestión. En el primer escalón se encuentra la manipulación considerada de no-participación, pasando por niveles de participación

simbólica como espacios de escucha e información hasta llegar a un nivel de poder ciudadano, donde el último escalón representa el control ciudadano en la toma de decisiones.

Al definir participación; tenemos una clasificación de Brodie et al. 2009 que la divide entre la participación individual, la social y la pública. La primera tiene que ver con lo cotidiano para los objetivos de cada ciudadano; la segunda ya trata de actividades colectivas y de grupos como sindicatos, comunidades y la tercera es la que concierne a todo ciudadano incidiendo e involucrándose en las instituciones públicas. Pateman (1970) argumenta que la participación ciudadana puede entenderse como algo continuo. Pateman se enfoca más en la relación entre quienes gobiernan y la democracia participativa y busca reelaborar la característica central de la democracia, así como “la noción de participación en su esencia”. Contrariamente a Arnstein (1969), Pateman (1970) distingue entre participación pseudo, parcial y total. La participación parece cobrar sentido cuando existe la transferencia de poder de las élites a los ciudadanos. Pateman argumenta que la idea de que la socialización en una sociedad con participación es fundamental para su proyecto y no considera que la pseudo participación sea significativa, ya que impide la real reciprocidad de ciudadanos-gobernantes para la decisión pública.

También encontramos la tipología de Cohen y Uphoff (1980, 219) que distingue los tipos por: participación en toma de decisiones, en implementación, beneficios, evaluación. Además, distingue residentes locales, líderes locales, personal gubernamental y personal extranjero. Por último, detallan cómo se da la participación y ahí abarcan: participación básica, media, extendida y con incidencia. Cunil Grau (1991, 1997, 2014), distingue la participación ciudadana entre: (1) acción legislativa directa (iniciativa legislativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato); (2) formulación de intereses particulares en las políticas públicas (cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas) y (3) cogestión en prestación

de servicios públicos.

Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010, 34) plantean que el carácter que puede asumir la incidencia social puede ser: (a) *informativa*, cuando no hay obligaciones decisorias implicadas en la circulación de la información; (b) *vinculante*, cuando la incidencia conduce a tomar decisiones de observancia recíproca, imponiendo obediencia al poder público y a los actores sociales de la participación; o (c) *ejecutiva*, cuando existe un intercambio en la provisión de bienes y servicios entre los actores sociales y las autoridades públicas.

Como última tipología, en torno a participación y democracia, vale la pena mencionar la realizada por Brugué y Martí i Puig (2011) donde explican la adopción o promoción de distintos tipos de participación varían en función del papel que se le quiere otorgar a los ciudadanos (derecho a ser informados, a ser consultados y a ser parte) y en función de los resultados que los gobernantes esperan obtener de ella. Esto último es: disponibilidad de colaboradores, legitimidad política, mejora de las decisiones y fortalecimiento del capital social. Entienden los autores que el desarrollo de la participación y de la democracia local reclama una fuerte sintonía entre las justificaciones (el porqué), los protagonistas (el quién) y los instrumentos (el cómo). Siguiendo el trabajo de Gomá y Font (2001, citado en Brugué y Martí i Puig 2011, 30) se encuentran diferentes fórmulas de participación ciudadana que se han desarrollado en los municipios catalanes y españoles, a partir de dos criterios: la base de la participación y la fase del proceso de actuación pública sobre la que se proyecta la experiencia participativa. El primer criterio está vinculado al quién de la participación, mientras que el segundo tiene más que ver con el cómo de la misma.

Respecto de las bases de la participación se puede distinguir entre una base asociativa (cuando la participación se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos), una base personal

(cuando los ciudadanos participan a título individual) y una base mixta (cuando se combinan las dos anteriores). En cuanto al segundo criterio, se puede diferenciar entre aquella participación que se dirige al diagnóstico de los problemas y a la formulación de la agenda local, aquella que se ocupa de incidir en las decisiones y en la formulación de políticas y aquella que se concentra en la gestión de los equipamientos y servicios.

Estas tipologías dieron el puntapié de otros trabajos, como la clasificación de la participación ciudadana de Kennedy Stewart (2007) que se considera de sumo valor para el objeto de estudio. El trabajo de Stewart se focaliza en lo que denomina “juego de la participación ciudadana”. En su artículo, Stewart reconoce que los actores sociales y gubernamentales acuerdan muchos problemas y a menudo trabajan en conjunto para encontrar soluciones a problemas de política pública, sin embargo, advierte que hay muchos problemas en los cuales las preferencias de ambos son contrarias y ninguno de los dos tiene la capacidad por sí solo de alcanzar una solución sin el apoyo del otro. Es entonces, bajo estas situaciones de conflicto que se abre el “juego de la participación ciudadana”.

Siguiendo su descripción, este juego ocurre en dos etapas. En la primera, se juega entre equipos de ciudadanos y funcionarios estatales que sostienen preferencias de políticas contrarias o incluso opuestas. Participan en el juego porque, por sí mismos, ninguno tiene el capital político requerido para asegurar sus objetivos de política. Por tanto, para poder llevar adelante sus planes, necesitan agregar a sus oponentes el capital político propio, esto significa que los jugadores del gobierno requieren apoyo adicional de los jugadores ciudadanos para llevar adelante sus políticas y a la vez, los jugadores ciudadanos necesitan asegurarse que los objetivos de las políticas impulsadas por el Estado respondan a sus preferencias. En esta primera ronda, ambas partes simplemente deciden si apostar, respaldar el proceso y aceptar las reglas del juego,

a través de las cuales la instancia de participación tendrá lugar, mientras que la segunda ronda es la interacción sustantiva entre los ciudadanos y los funcionarios estatales.

El trabajo pondera el lugar de las reglas de juego, considerando que en varias circunstancias las mismas determinan el resultado final del juego, ergo, el formato del espacio de participación. De este modo, Stewart realiza su discusión teórica concentrándose en la primera ronda, donde desarrolla un modelo para evaluar el sesgo del mecanismo y, posteriormente, predecir con más precisión cuándo y por qué varios mecanismos tienen más probabilidades de ser utilizados. Así, realiza una matriz de “control sobre el proceso de toma de decisiones” en que se interrelacionan dos variables claves: “control en la agenda setting” y “control de la toma de decisiones”. La combinación de ambas le permite a Stewart clasificar veinte y seis tipos de mecanismos de participación y explicar el grado de control y efectividad de los mismos que van del mínimo al máximo contralor. Como gran conclusión que extrae Stewart de su tipología, sugiere que los mecanismos de participación de menor control que se les ofrecen a los ciudadanos suceden cuando estos son inexpertos o desorganizados, mientras que a medida que los ciudadanos son más expertos es probable que los mecanismos de participación ciudadana permitan un mayor control en la agenda setting y en la toma de decisiones públicas.

En sintonía con lo abordado, el trabajo de Avritzer (2014, 50) establece que es posible diferenciar por lo menos tres formas a través de las cuales se puede participar del proceso de toma de decisiones políticas: la primera es la que se denomina “diseño participativo de abajo hacia arriba”, el PP es el más conocido, la segunda manera es donde las instituciones participativas pueden constituirse a través de un proceso de distribución del poder, esto es, a través de la constitución de una institución en la cual actores estatales y actores de la sociedad civil participan simultáneamente y un tercer tipo de formato de institución participativa es el

que ocurre un proceso de ratificación pública. Avritzer (2014) establece que estos tipos de arreglos participativos se pueden diferenciar a partir de tres variables: iniciativa en la proposición del diseño, organización de la sociedad civil en el área en cuestión y voluntad política del gobierno en implementar la participación. De este modo, las tipologías que clasifican la participación social se centran en explicar los tipos, mas no así por qué varían esos tipos y qué hace que para una determinada política sea de tipo informativo, consultivo o vinculante. Este es el objetivo de la tesis: contribuir a partir del caso uruguayo con un abordaje comparado.

En suma, este capítulo presentó una visión compleja y dinámica de la interacción entre el Estado, la democracia representativa y la participación ciudadana. La democracia implica decidir quién participa en la toma de decisiones políticas, y la literatura académica revisada muestra un consenso sobre la relevancia de la participación en las instituciones estatales como componente esencial de los regímenes democráticos. Asimismo, destaca cómo dicha participación se ha concebido como una posible respuesta a la crisis de legitimidad que atraviesa la democracia representativa. A partir de este recorrido teórico, la tesis propone un aporte diferencial frente a los enfoques predominantes en la literatura, que tienden a centrarse en la apertura de espacios participativos en el ámbito local. En cambio, aquí se contribuye con nuevas herramientas teóricas y conceptuales para explicar la variación en los formatos institucionales de participación a escala gubernamental nacional. En este sentido, uno de los principales desafíos de las democracias contemporáneas es encontrar mecanismos que fortalezcan el vínculo entre representantes y representados, y permitan una incidencia real de la sociedad en las decisiones públicas. Este desafío constituye, precisamente, uno de los ejes centrales que motivó la elaboración de esta tesis.

Capítulo 2. MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL

Resumen

El presente capítulo desarrolla el marco teórico-conceptual que orienta la tesis. Se parte de la definición de participación institucionalizada, entendida como la creación de espacios formales impulsados desde el gobierno con el fin de incorporar a actores no estatales en la formulación, elaboración, implementación o evaluación de políticas públicas. A partir de esta noción, se construye el argumento central de la tesis y se propone un esquema de operacionalización que permite analizar empíricamente la variación de estos formatos participativos. El capítulo también presenta la tipología elaborada, columna vertebral teórica, cuyo cometido es clasificar y explicar la variación de los distintos formatos participativos. Dicha tipología se sustenta en dos dimensiones principales: el tipo de actor social y el tipo de política pública. Finalmente, se extraen cuatro escenarios teóricos posibles —vinculante coordinado, vinculante jerárquico, consultivo tecnocrático y consultivo simbólico—, que serán contrastados con la evidencia.

2.1 Conceptualizando el objeto de estudio: participación institucionalizada

La participación institucionalizada se refiere a la creación de espacios formales impulsados desde el gobierno con el fin de incorporar a actores no estatales en la formulación, elaboración, implementación o evaluación de políticas públicas. En esta definición convergen varias de las tensiones que la literatura contemporánea sobre democracia ha puesto en evidencia, tal como se analizó exhaustivamente en el capítulo 1.: la relación entre gobernantes y gobernados, la legitimidad de las decisiones públicas, los límites de la representación y las posibilidades de la deliberación. Así, la participación se presenta como un elemento central para enfrentar los límites propios de la democracia representativa. La distancia entre instituciones políticas y

ciudadanía, sumada a la pérdida de centralidad de los partidos como canales de mediación, ha impulsado la necesidad de “democratizar la democracia” (De Sousa Santos, 2004). Sin embargo, esa democratización no ocurre en el vacío: está estructurada por los marcos que los gobiernos diseñan y regulan. Aquí radica la especificidad de la participación institucionalizada: a diferencia de la participación social no institucionalizada, que surge desde la sociedad civil, la institucionalizada parte de la iniciativa estatal y, por tanto, refleja las lógicas de inclusión, control y reconocimiento que el propio Estado establece.

Esta definición plantea varios aspectos centrales que dialogan con la teoría ya presentada en el capítulo anterior. En primer lugar, ¿qué significa que un espacio sea “institucional”? Las instituciones, como señala North (1995), son conjuntos de reglas que reducen incertidumbre y guían la interacción social. Por tanto, en el caso de la participación, hablar de institucionalización supone la existencia de normas, procedimientos y marcos estables que organizan la relación entre el Estado y los actores sociales. No se trata de encuentros coyunturales o espontáneos, sino de dispositivos diseñados para perdurar en el tiempo con ciertas condiciones dadas. Por tanto, la institucionalización es tanto una garantía de estabilidad como un límite: fija de antemano quiénes pueden participar, en qué condiciones y con qué efectos.

En segundo lugar, el objeto de la participación institucionalizada no es cualquier asunto público, sino la elaboración e implementación de políticas públicas. Esto es fundamental: los mecanismos no necesariamente se reducen a consultas informativas, sino que se orientan a incidir en el ciclo de las políticas públicas. La definición aquí adoptada subraya que la participación institucionalizada se ubica en el corazón mismo del *policy-making*, donde se deciden prioridades, recursos y estrategias estatales. Así, se la concibe como un espacio con potencial de incidencia sustantiva, no como un simple ejercicio retórico de legitimación. De

este modo, la participación institucionalizada también puede analizarse desde la perspectiva de los incentivos estatales. Como señalan Acuña y Repetto (2007), cada política pública es un terreno de disputa entre actores con intereses diversos. En este juego, el Estado no solo responde a demandas sociales, sino que también moldea las oportunidades de acción de los actores. La institucionalización de la participación puede ser vista entonces como un instrumento de gobierno: al crear reglas y espacios, el Estado establece los términos de la interacción y busca ordenar el conflicto. En este sentido, la participación institucionalizada no es neutral: está atravesada por relaciones de poder, por incentivos de legitimidad y por estrategias de gobernanza.

En tercer lugar, la definición destaca que se trata de la inclusión de actores no estatales. Esto implica reconocer *la política de la presencia*: el gobierno reconoce a ciertos colectivos como interlocutores válidos, con capacidad de incidir en la toma de decisiones. Sin embargo, ese reconocimiento es siempre selectivo. El Estado define quiénes son considerados actores legítimos y quiénes quedan fuera. En este punto se juega la tensión entre apertura e instrumentalización: mientras que algunos espacios institucionalizados pueden habilitar una ampliación real, otros pueden restringirse a actores previamente afines o cooptados, limitando la pluralidad de voces. En consecuencia, analizar la participación institucionalizada supone también analizar los criterios de inclusión y exclusión que estructuran el campo de la política pública.

En cuarto lugar, esta definición entra en diálogo directo con los debates sobre democracia ya presentados. En primer lugar, con el modelo representativo clásico. Como señaló Schumpeter (1942), la democracia liberal reduce la participación al voto, concibiendo al ciudadano como un actor pasivo que delega en las élites políticas. La participación institucionalizada desafía, al menos parcialmente, esa visión minimalista, en tanto habilita formas adicionales de

involucramiento. Sin embargo, al ser diseñada desde arriba, no rompe completamente con la lógica representativa, sino que la complementa. En este sentido, la participación institucionalizada se sitúa en el cruce entre representación y participación: reconoce la necesidad de abrir nuevos canales, pero bajo marcos definidos por quienes detentan el poder.

En quinto lugar, la definición se vincula con la teoría de la democracia participativa. Autoras como Pateman (1970) o Macpherson (1977) sostuvieron que la participación no solo fortalece la legitimidad, sino que también tiene un efecto educativo: forma ciudadanos activos, informados y comprometidos. Desde esta óptica, los espacios institucionalizados no son solo arenas de incidencia, sino también de socialización política. Al participar en ellos, los ciudadanos desarrollan capacidades, aprenden a deliberar y refuerzan su pertenencia a la comunidad democrática. No obstante, el riesgo señalado por estos mismos autores es que la participación sea meramente formal y no genere empoderamiento real. La institucionalización, en este sentido, puede tanto potenciar como neutralizar la función transformadora de la participación.

En sexto lugar, la definición dialoga con los enfoques de la democracia deliberativa. Habermas (1999) y Cohen (2000) subrayan que la legitimidad democrática depende de la calidad de la deliberación. Desde esta perspectiva, lo relevante no es solo que existan espacios institucionales, sino que la participación institucionalizada adquiera sentido democrático únicamente si se constituye en un ámbito deliberativo genuino, donde los argumentos puedan transformar preferencias y construir consensos. De lo contrario, se convierte en un mecanismo vacío, incapaz de generar legitimidad más allá de lo procedimental.

A partir de esta definición, se hace evidente que el estudio de la participación institucionalizada requiere comparar, analizar y explicar su variación. Es necesario examinar sus formatos, su grado de vinculación, su base social y su capacidad de incidencia. Y por ello, la razón de ser de

este capítulo, dar un aporte robusto a la teorización de la participación social institucionalizada. Tal como muestran las tipologías de Arnstein (1969), Stewart (2007) o Avritzer (2014), los mecanismos varían entre simples instancias consultivas y espacios de co-decisión con poder vinculante. Esta variación no es menor: define el alcance de la participación y, por tanto, su contribución real. En definitiva, colocar la definición de participación institucionalizada en el centro permite articular los debates teóricos con el objeto empírico de esta tesis: la variación de la participación social institucionalizada en las democracias representativas.

2.2 La variación de los formatos participativos: dimensiones analíticas y criterios de la operacionalización

La preocupación teórica está centrada en el debate académico en torno a si la participación institucionalizada en las políticas públicas responde a un tema de búsqueda de legitimidad y rendición de cuentas por parte de los gobiernos, y si la decisión de incorporar a actores sociales se manifiesta por los vínculos que establecen los mismos con los actores estatales. Asumiendo que los formatos participativos son parte de la lógica y de las reglas de la democracia representativa; - como se abordó en profundidad en el capítulo del estado del arte-; pero que en simultáneo tales espacios creados son una forma ampliada de representación típica de las democracias liberales – los canales partidarios-; es que se explica con solvencia analítica la variación en los formatos participativos, como arreglos institucionales dentro del sistema político que originan nuevas formas de representación para los actores sociales en su involucramiento con las políticas públicas, pero también como canalizadores de demandas colectivas, permeados y condicionados por el vínculo con los actores público- estatales.

Partiendo de la definición de la participación institucionalizada, resulta fundamental construir un marco analítico que permita explicar la variación en los formatos de esos espacios. Para ello, la tesis propone dos dimensiones centrales —tipo de actor social y tipo de política pública—,

operacionalizadas mediante un conjunto de variables específicas. La selección de tales variables no es arbitraria: se sustenta en la coherencia con el objeto de estudio y en su capacidad explicativa para comprender el fenómeno. A continuación, se presenta cada una de ellas con su debida justificación de selección.

En primer lugar, la operacionalización de la dimensión tipo de actor social comprende tres variables principales: 1. poder de veto, 2. tipo de vínculo histórico con el actor gubernamental y 3. Capacidad de acción colectiva.

La primera variable incluida en la dimensión “tipo de actor social” es el poder de veto. La elección de esta variable parte de la teoría de los *veto players* desarrollada por Tsebelis (2002). Según este autor, los jugadores con poder de veto son actores —individuales o colectivos— cuyo acuerdo resulta necesario para modificar el statu quo. Su inclusión en el análisis de la participación institucionalizada se justifica porque tales actores poseen capacidad de bloqueo sobre el proceso de políticas públicas: pueden impedir cambios si no son incorporados o, en sentido contrario, facilitar reformas si participan en los dispositivos institucionales.

El marco de Tsebelis (2002, 19) propone distinguir entre el número de actores que integran el conjunto ganador frente al statu quo, lo cual determina la posibilidad de modificar las decisiones, y el conjunto de Pareto, que identifica cambios aceptables para todos y, por tanto, no alteradores de la decisión. En términos de participación, esto significa que los gobiernos tienen fuertes incentivos para incluir en mecanismos institucionalizados a actores con capacidad de veto, pues su exclusión podría generar bloqueos, conflictos abiertos o dificultades de implementación.

Esta variable no es arbitraria: se apoya en una tradición analítica robusta que explica cómo se toman las decisiones en contextos democráticos y por qué algunos actores son más influyentes

que otros. Su incorporación en esta tesis permite captar un aspecto crucial: que la institucionalización de la participación no responde únicamente a principios normativos de apertura, sino también a cálculos estratégicos sobre la necesidad de neutralizar o procesar a quienes pueden vetar las políticas.

La segunda variable considerada es el tipo de vínculo histórico que los actores sociales han establecido con el gobierno. Su inclusión se fundamenta en la extensa literatura sobre corporativismo y relaciones Estado–sociedad civil. Korpi (2006, 168) sostiene que, frente a una política, los actores pueden desempeñarse como protagonistas, consentidores o antagonistas, según la trayectoria de sus vínculos con el Estado. En esta perspectiva, identificar las arenas de cooperación y conflicto previas permite comprender cómo los gobiernos moldean los formatos participativos en función del tipo de relación construida con las organizaciones sociales. Dicho de otro modo, los acuerdos reiterados tienden a consolidar dinámicas de cooperación y reconocimiento, mientras que los antecedentes de confrontación refuerzan la resistencia a abrir espacios de participación o limitan su alcance. La elección de esta variable, por tanto, no es arbitraria: es importante confirmar si los vínculos acumulados a lo largo del tiempo inciden en la configuración de los mecanismos participativos y en la capacidad de las organizaciones de influir en ellos. Su operacionalización a través de los acuerdos alcanzados históricamente constituye, además, un indicador empíricamente observable que refuerza la solidez del análisis de esta tesis.

La tercera variable de la dimensión “tipo de actor social” es la capacidad de acción colectiva. La justificación de su inclusión proviene de la literatura clásica sobre la acción colectiva y los movimientos sociales. Olson (1965) mostró que la existencia de intereses compartidos no basta

para generar acción conjunta, ya que los individuos enfrentan incentivos al “free riding”. Para que la acción se concrete, se requieren organizaciones capaces de movilizar recursos y de proveer incentivos selectivos. En la misma línea, Tilly (1977, 11) definió la acción colectiva como el accionar conjunto de sujetos colectivos —y, eventualmente, también individuales— en pos de un objetivo común basado en un interés compartido. Por su parte, Korpi (2006) insistió en que la capacidad de movilización depende del capital económico y social acumulado por los actores. La inclusión de esta variable se justifica porque es importante poner a prueba si los gobiernos, al momento de institucionalizar la participación, tienden a privilegiar a actores con capacidad organizativa, representatividad y recursos suficientes para sostener los compromisos derivados de los procesos de política pública. En otras palabras, si la acción colectiva es una de las condiciones que transforma a un actor social en un interlocutor reconocido. Sin esta variable, el análisis correría el riesgo de reducir la participación a un mero acto de invitación estatal, sin considerar la capacidad real de los actores de sostener su voz en el proceso.

Por otra parte, la operacionalización de la dimensión tipo de política pública se da por las siguientes variables: 1. sector de política pública, 2. prioridad programática de la política.

La primera variable de la dimensión “tipo de política pública” es el sector al que corresponde la política en cuestión. La literatura clásica sobre tipologías de políticas, inaugurada por Lowi (1972), distingue entre políticas distributivas, redistributivas, regulatorias y constitutivas. Esta tesis adopta la diferenciación entre políticas materialistas (distributivas y redistributivas) y postmaterialistas, articulada con los aportes de Inglehart (1997, 2001, 2005). La justificación para incluir esta variable es que el tipo de política condiciona los conflictos y las formas de participación asociadas. Las políticas movilizan intereses, producen ganadores y perdedores claros; esta variable, entonces, no es arbitraria, sino que se fundamenta en una de las tipologías

más influyentes del análisis de políticas públicas y permite captar por qué algunos sectores de política pública tienden a institucionalizar mecanismos participativos con formatos más incidentes que otros.

La segunda variable de la dimensión “tipo de política pública” es la prioridad programática que la política posee en los programas partidarios y en la agenda histórica. Su justificación proviene de la literatura sobre formación de agendas, particularmente el modelo de múltiples corrientes de Kingdon (1995), que muestra cómo ciertos temas logran ingresar a la agenda gubernamental y permanecer en ella, mientras que otros quedan relegados.

Las políticas con alta prioridad programática suelen contar con mayor respaldo político y social, lo que se traduce en mecanismos participativos más institucionalizados y duraderos. Por el contrario, las políticas con baja prioridad tienden a generar espacios participativos coyunturales o poco institucionalizados, creados ad hoc para responder a demandas puntuales o legitimar decisiones específicas.

La elección de esta variable tampoco es arbitraria: se sustenta en la teoría de las agendas, que enfatiza que la visibilidad y centralidad de un tema condicionan los arreglos institucionales que lo acompañan. Además, se conecta directamente con el objeto de estudio: los formatos participativos no surgen en el vacío, sino en función de la importancia que las políticas tienen para los partidos y gobiernos en el tiempo.

En síntesis, la selección de estas variables responde a tres criterios clave. El primero, la relevancia teórica: cada variable se apoya en teorías consolidadas —veto players, corporativismo, acción colectiva, política pública, agenda setting—, lo que garantiza que la operacionalización se basa en fundamentos sólidos. El segundo concierne a la coherencia planteada, en tanto todas las variables dialogan directamente con la definición de participación

institucionalizada al analizar por qué ciertos actores son convocados, por qué algunas políticas son más permeables y por qué varían los formatos participativos. El tercero, refiere a su alcance explicativo, las variables seleccionadas permiten comprender dinámicas de inclusión, exclusión, negociación y legitimidad, evitando caer en descripciones abstractas.

La primera tabla sintetiza cómo se operacionalizan las dos dimensiones analíticas centrales de la tesis —el tipo de actor social y el tipo de política pública— a partir de variables, indicadores y categorías observables.

En relación con el tipo de actor social, se consideran las tres variables principales ya descritas. La primera es el poder de veto, este poder se mide a través de las situaciones en que la posición del actor resulta decisiva frente a las políticas que se pretenden modificar. La segunda variable es el vínculo histórico con el actor gubernamental, que se traduce en los pactos o acuerdos sostenidos en el tiempo. Un número elevado de pactos indica un patrón de cooperación, mientras que su ausencia o escasez refleja una relación predominantemente confrontativa, siguiendo la tipología de Korpi (2006). La tercera variable refiere a la capacidad de acción colectiva, que se vincula con la posibilidad de movilizar recursos materiales y simbólicos para la consecución de objetivos comunes. Un actor con alta capacidad de acción colectiva se clasifica como organizado, mientras que aquellos con dificultades para movilizar recursos se consideran no organizados.

En cuanto al tipo de política pública, se clasifica en materialista —cuando responde a funciones distributivas y redistributivas del Estado (Lowi 2007)— y postmaterialista, cuando refiere a los derechos de tercera generación en línea con lo planteado por Inglehart (1997, 2001). La segunda variable es la prioridad programática de la política, que evalúa el grado en que una política aparece en los programas partidarios y en la trayectoria histórica del partido de gobierno. De

esta manera, se distingue entre políticas con presencia sustantiva, presencia híbrida y nula presencia en la agenda programática.

En conjunto, la Tabla 1 muestra cómo el argumento central se traduce en criterios empíricos claros, que permiten clasificar tanto a los actores sociales como a las políticas públicas y, con ello, construir la tipología de la variación de los formatos participativos.

Tabla 1. Operacionalización del argumento

DIMENSIÓN	VARIABLES	INDICADORES	CATEGORÍAS	FUENTES de INFORMACIÓN
TIPO DE ACTOR SOCIAL	Poder de veto	Políticas que cambian el status quo: altera la toma de decisiones políticas.	Alto	Medios de prensa, entrevistas en profundidad
		Políticas consensuales que mantienen el statu quo: no altera la toma de decisiones políticas	Bajo	
	Tipo de vínculo histórico con el actor gubernamental	Alta cantidad de acuerdos o pactos	Cooperación	Registros documentales, discursos de dirigentes sociales y partidarios, entrevistas en profundidad
		Baja o nula cantidad de acuerdos o pactos	Confrontación	
	Acción colectiva	Alta capacidad de movilización	Organizado	Medios de prensa, entrevistas en profundidad, documentos de las organizaciones
		Tiene recursos de poder -capital económico y capital social- (Korpi, 2006)		
		Baja capacidad de movilización	No organizado	
		No tiene recursos de poder -capital económico y capital social- (Korpi, 2006)		
TIPO DE POLÍTICA PÚBLICA	Sector de política	Política que corresponde a las funciones distributivas del Estado	Materialista	Planes, normativa y documentos de cada política pública que la define
		Política que no corresponde a las funciones distributivas y sociales del Estado	Post materialista	
	Prioridad programática de la política	Presencia sustantiva para la política en cuestión en los programas partidarios y a nivel histórico (a lo largo del tiempo)	Sí	Programas partidarios del Frente Amplio durante el periodo 2005-2020
		Presencia híbrida para la política en cuestión en los programas partidarios y a nivel histórico (a lo largo del tiempo)	Híbrido	
		Nula presencia para la política en cuestión en los programas partidarios y a nivel histórico (a lo largo del tiempo)	No	

Fuente: elaboración propia

A partir de la operacionalización de las variables propuestas, se procede a la sistematización mediante la construcción de una tipología con cuatro tipos ideales, entendidos como escenarios teóricos posibles que permiten explicar la variación en los formatos de participación institucionalizada siguiendo la conceptualización de Weber (1922).

El recurso a la noción de tipo ideal weberiano como inspiración metodológica para la construcción de una tipología se fundamenta en su potencia analítica para ordenar y clarificar fenómenos complejos. En tanto herramienta conceptual, el tipo ideal no pretende reflejar la realidad en su totalidad, sino destacar ciertos rasgos estructurantes que permiten establecer comparaciones y diferenciar lógicas de acción. En este sentido, elaborar una tipología inspirada en Weber permitió sistematizar dimensiones claves de la problemática estudiada y ofrecer un marco coherente que haga visibles patrones, tensiones y variaciones. Tal como subraya Weber (1978 [1922]), *“Un tipo ideal es formado mediante la acentuación unilateral de uno o varios puntos de vista y mediante la síntesis de una multitud de fenómenos individuales difusos y discretos, que se ordenan de acuerdo con esos puntos de vista en un cuadro de pensamiento unificado”* (Weber, 1978 [1922]: 90). De este modo, la mera clasificación de mecanismos en tipologías normativas resulta insuficiente para captar esta complejidad. La variación en los formatos debe entenderse como resultado de una interacción: los arreglos participativos son creados desde arriba, desde el Estado; pero su funcionamiento concreto depende del vínculo con los actores sociales. Estos actores llegan a los espacios con recursos, capacidades organizativas y trayectorias de movilización que condicionan la apertura estatal. Así, un mismo formato institucional participativo puede producir resultados distintos según el grado de articulación social y la disposición del gobierno a compartir poder.

Plantear la tipología inspirada en los tipos ideales weberiano permite reforzar el carácter analítico de la tipología, la construcción de modelos conceptuales que no describen situaciones

puras, sino escenarios de referencia. Los tipos ideales no deben interpretarse como categorías rígidas o excluyentes, sino como construcciones teóricas que capturan tendencias y patrones recurrentes en el funcionamiento de la participación. Su utilidad radica en mostrar las dinámicas de poder, los grados de incidencia efectiva y las formas de legitimidad que adoptan las instancias participativas, ubicando los casos empíricos en un continuo que va desde escenarios de coordinación horizontal y cooperación sostenida hasta configuraciones simbólicas donde la participación se limita al plano normativo.

De este modo, la formación de estos cuatro tipos ideales se deriva de la combinación de ciertas características de las dos dimensiones centrales: el tipo de actor social y el tipo de política pública. Así, el tipo de actor social se define como fuerte cuando el actor social posee poder de veto sobre las decisiones, mantiene un vínculo histórico de cooperación con el Estado y, además, exhibe alta capacidad de acción colectiva, lo que le permite articular posiciones de manera cohesionada.. En cambio, se define como débil cuando carece de poder de veto, su relación histórica con el gobierno ha estado marcada por la confrontación y enfrenta problemas de acción colectiva, lo que limita su capacidad de incidir de forma efectiva en los procesos de política pública. A la vez, el tipo de política pública es sustantiva cuando refiere a políticas de carácter materialista, priorizadas explícitamente en las bases programáticas del partido de gobierno. En este caso, la agenda gubernamental tiende a reconocerlas como centrales para su gestión, lo que abre mayores posibilidades de interacción e incidencia. Es marginal cuando refiere a políticas de carácter postmaterialista, que no fueron priorizadas en las bases programáticas del partido en el poder. Este tipo de políticas, al no ocupar un lugar central en la agenda gubernamental, tienden a recibir menor atención política e institucional, lo que condiciona el alcance de los espacios participativos. La segunda tabla presenta la tipología de formatos participativos resultante de la combinación de estas características en las dos dimensiones analíticas. Así, se generan los siguientes cuatro tipos ideales que reflejan

escenarios posibles de esta interacción: 1. Vinculante coordinado; 2. Vinculante jerárquico; 3. Consultivo tecnocrático y 4. Consultivo simbólico.. Este marco teórico-conceptual constituye la base sobre la cual se analizarán los casos. Permite vincular la teoría democrática con la literatura sobre políticas públicas y participación, ofreciendo un esquema analítico que identifica las condiciones bajo las cuales la participación institucionalizada tiene más incidencia real y efectiva; reconoce la influencia de los actores sociales y propone una tipología que sistematiza la variación en los formatos participativos y facilita la comparación entre casos.

En definitiva, este capítulo muestra que la participación institucionalizada no es uniforme, sino que adopta múltiples configuraciones que dependen tanto de la fortaleza y trayectoria de los actores sociales como de la naturaleza y prioridad de las políticas públicas. La tipología propuesta constituye una contribución analítica original, en tanto ofrece un esquema sistemático para comprender y comparar la variación de los formatos participativos más allá de la mera descripción de casos. Esta herramienta conceptual permitirá, en los capítulos empíricos, analizar la experiencia uruguaya con criterios comparativos y aportar evidencia sobre cómo la interacción entre Estado y sociedad civil se traduce en arreglos participativos concretos, con distintos grados de incidencia, legitimidad y sostenibilidad en el tiempo. La contribución de este trabajo radica, por tanto, en articular teoría democrática y estudios de políticas públicas mediante una tipología que no solo ordena, sino que también explica la diversidad de los mecanismos de participación institucionalizada, ofreciendo así un marco replicable y transferible para el estudio de otros casos. En la siguiente Tabla 2 se presenta la tipología propuesta.

Tabla 2. Tipología.

Posibles escenarios teóricos de la participación social institucionalizada

TIPO DE POLÍTICA PÚBLICA	TIPO DE ACTOR SOCIAL	
	FUERTE	DÉBIL
SUSTANTIVA	I. Vinculante coordinado	II. Vinculante jerárquico
MARGINAL	III. Consultivo tecnocrático	IV. Consultivo simbólico

Fuente: elaboración propia

2.3 La tipología de la participación social institucionalizada: de lo coordinado a lo simbólico

2.3.1 Vinculante coordinado

Se define *vinculante coordinado* cuando la participación de los actores sociales es sustantiva, con capacidad de incidencia sobre la política pública, y además se logra una coordinación fluida con los actores gubernamentales. Los acuerdos se alcanzan de manera armónica, incluso cuando alguna de las partes deba ceder parte de sus intereses primarios. La interacción entre los actores es ordenada y articulada, y este tipo de participación no menoscaba la autonomía ni la independencia de los actores sociales. No existe cooptación en el ámbito participativo. Por ello, el carácter coordinado remite a una relación horizontal, donde se resguardan los intereses de todos los actores involucrados a lo largo del proceso, en tanto todas las partes esperan un resultado óptimo. La legitimidad del espacio participativo se reconoce por sus instrumentos, normas y procedimientos dispuestos.

La coordinación supone y exige consensos y acuerdos; sin ellos, el objetivo vinculante coordinado pierde sentido. Detrás de la coordinación existen incentivos para participar y confianza entre las partes. La confianza, junto con la información disponible y la convergencia

de intereses, constituye un núcleo esencial de este tipo. En este sentido, factores como la fortaleza institucional y las capacidades claras de conducción favorecen la coordinación. Un tipo vinculante coordinado requiere instituciones sólidas, con estructuras claras y responsables efectivos de la formulación de políticas. En este marco, no existen dificultades significativas para el diálogo o la interacción entre las partes. Incluso frente a escenarios de desacuerdo, las normas —formales e informales— intervienen para que los conflictos se tramiten predominantemente dentro de los espacios institucionales.

En última instancia, los problemas se resuelven en los espacios formales, cuya legitimidad es superior a cualquier otro mecanismo. Esto no significa que los actores no utilicen recursos por fuera de la institucionalidad —como estrategias de presión o visibilización de demandas—, pero ello no desconoce que la definición de la política se produce de forma coordinada y recíproca en el marco de la institucionalidad participativa.

2.3.2 Vinculante jerárquico

Se define *vinculante jerárquico* cuando la participación de algunos o todos los actores sociales no es sustantiva y, por tanto, aunque formen parte de una institucionalidad vinculante, no siempre tienen capacidad de incidencia en la elaboración de la política pública ni logran coordinar con los actores gubernamentales. De este modo, no siempre se alcanzan acuerdos ni se incluye a todos los actores sociales. La interacción no es necesariamente ordenada ni articulada y, en ocasiones, puede menoscabar la autonomía e independencia de algunos actores sociales. Esto ocurre, por ejemplo, cuando las autoridades gubernamentales seleccionan a los participantes, lo que propicia relaciones no horizontales. La legitimidad del espacio participativo puede, así, verse cuestionada por la forma en que se toman las decisiones, por quiénes las adoptan o por la falta de confianza y reconocimiento de la representación de los actores involucrados.

Este tipo ideal se inspira en el paradigma legal-racional (Weber 1944), donde las políticas públicas se diseñan e instrumentan desde una lógica estado-céntrica, con una marcada asimetría de poder entre actores gubernamentales y societales. Predomina la centralización estatal por sobre la coordinación y la gobernanza. La estructura jerárquica del poder condiciona la participación, al tiempo que son los actores gubernamentales quienes determinan cómo se toman las decisiones y los grados de subordinación de las partes.

La existencia de jerarquías incide en la naturaleza y el funcionamiento de la institución participativa, afectando aspectos clave como la información, la confianza y la convergencia de intereses. De este modo, se establece un control jerárquico desde la esfera estatal sobre la parte societal, en un contexto de recursos de poder desiguales. La resolución de los problemas se espera dentro de los espacios formales, aunque pueden surgir escenarios en los que actores marginales recurran a mecanismos por fuera de la institucionalidad participativa, debido a su limitada capacidad de incidencia en los espacios formales.

2.3.3 Consultivo tecnocrático

Se define *consultivo tecnocrático* cuando la participación de algunos o todos los actores sociales resulta marginal. Así, aunque formen parte de una institucionalidad consultiva, no siempre cuentan con capacidad de incidencia en la elaboración de la política pública ni logran trasladar sus planteos a los espacios formales. Incluso, pueden enfrentar dificultades para interactuar con los actores gubernamentales.

En consecuencia, durante la elaboración de la política pública no siempre se dispone de la información necesaria sobre los asuntos a tratar; las instancias no se convocan con la frecuencia ni con las funciones esperadas, y no todos los actores sociales son parte de ellas. La interacción entre los participantes tiende a presentar problemas de comunicación y coordinación, lo que

puede generar dificultades para la construcción de la política o, en el mejor de los casos, enaltecer las decisiones tomadas.

La legitimidad del espacio participativo también puede verse cuestionada, tanto por la forma en que se adoptan las decisiones como por quiénes son, en la práctica, quienes deciden. Ello depende de instrumentos, normas y procedimientos dispuestos, pero también de la confianza y del reconocimiento de la representación de los actores involucrados. Este fenómeno se explica porque la institución participativa responde a una jerarquía técnica, profesional y burocrática, definida por una voluntad política que le otorga esa orientación. En lugar de constituir un espacio efectivo de consulta, se privilegia la gestión técnica de la política, reconociendo a los expertos un rol determinante en su diseño y ejecución. De allí que muchos actores sociales convocados no encuentren en la institución formal un ámbito para incidir.

En este marco, la toma de decisiones se concentra en los niveles altos y centrales del Estado, donde los cargos técnico-políticos coordinan y dirigen la política. Así, el plano consultivo puede resultar intermitente o fallido, dado que la voz societal puede no hallar su lugar en la institucionalidad formal o considerar que no es escuchada ni reconocida como legítima. Por ello, los actores sociales recurren en ocasiones a mecanismos por fuera de la institucionalidad participativa para incidir en la política. En este tipo de diseño, la participación institucionalizada no siempre es percibida como óptima ni utilizada con frecuencia; puede haber escenarios de falta de legitimidad y desconfianza que reducen la participación.

2.3.4 Consultivo simbólico

Se define *consultivo simbólico* cuando la participación de los actores sociales es nula o casi nula. Así, aunque formen parte de una institucionalidad consultiva, carecen de toda capacidad de incidencia en la elaboración de la política pública, no logran trasladar sus planteos a los

espacios formales y enfrentan serias dificultades para interactuar con los actores gubernamentales.

La convocatoria a este tipo de espacio participativo suele ser muy intermitente, lo que genera interacciones débiles y poco fluidas entre los actores. La legitimidad de la instancia puede ser objeto de fuertes cuestionamientos, tanto por la forma en que se adoptan las decisiones como por quiénes son efectivamente quienes deciden. Estos cuestionamientos pueden responder a los instrumentos, normas y procedimientos dispuestos, pero también a la falta de confianza o al cuestionamiento de la representación de los actores involucrados. En este caso, la institución participativa responde más a un cumplimiento jurídico formal que a una verdadera voluntad política o técnica.

En correlato, el énfasis se coloca en la estructura normativa del proceso de implementación de la política, es decir, en las organizaciones previstas por la normativa, generando en la práctica una brecha entre las reglas formales y su aplicación efectiva.

De este modo, la gobernanza se centraliza en las máximas jerarquías gubernamentales, mientras que las instituciones participativas previstas para canalizar conflictos o ejecutar políticas muestran fallas para cumplir tal cometido en el tiempo. Esto resulta relevante, ya que en este tipo se observa una tendencia sostenida: la institución participativa se mantiene solo en el plano normativo, pero no en el fáctico.

La legitimidad y sostenibilidad de la política, entonces, no dependen de la institución participativa. Por el contrario, el diseño puede derivar en políticas poco conocidas, consultadas, aceptadas o adoptadas por los actores sociales. En ocasiones, incluso ocurre lo opuesto: se genera conflictividad y deslegitimación del espacio constituido y de las autoridades

competentes, lo que incentiva a los actores sociales a recurrir a espacios no institucionalizados —principalmente la protesta— como vía de incidencia en la política pública.

En resumen, esta tipología construida permite identificar y analizar los distintos formatos que adopta la participación social institucionalizada en el marco de la elaboración e implementación de políticas públicas. La distinción entre modalidades vinculantes y consultivas, y a su vez entre las variantes coordinadas, jerárquicas, tecnocráticas y simbólicas, muestra la heterogeneidad de los mecanismos formales de participación y el modo en que estos estructuran la relación entre Estado y sociedad.

En primer lugar, los tipos vinculantes se caracterizan por reconocer un grado mayor de incidencia de los actores sociales. Dentro de esta categoría, el vinculante coordinado expresa la forma más equilibrada y horizontal, en la que la interacción entre actores estatales y sociales se da en un marco de confianza, información y convergencia de intereses. La coordinación supone acuerdos y consensos que fortalecen la legitimidad del espacio participativo, lo que a su vez contribuye a la sostenibilidad de las políticas públicas. Por el contrario, el vinculante jerárquico refleja un escenario de menor sustantividad en la participación, con una clara asimetría de poder a favor de los actores estatales. Aquí predomina la lógica estado-céntrica y el control jerárquico, lo que genera tensiones respecto de la autonomía y la independencia de los actores sociales, pudiendo derivar en cuestionamientos sobre la representatividad y la legitimidad del proceso participativo.

En segundo lugar, los tipos consultivos expresan una menor capacidad de incidencia de la sociedad civil en la definición de las políticas. En el consultivo tecnocrático, si bien existen instancias de consulta, estas se encuentran dominadas por la jerarquía técnica y burocrática, priorizando la experticia sobre la deliberación con los actores sociales. Ello limita la posibilidad de incidencia efectiva y muchas veces conduce a que los participantes perciban que su voz no

es escuchada o reconocida como legítima, lo que incentiva la búsqueda de mecanismos alternativos por fuera de la institucionalidad. El caso extremo es el consultivo simbólico, en el cual la participación social es prácticamente nula. En este tipo, la institucionalidad existe más como un requisito formal o jurídico que como un espacio real de deliberación. La brecha entre norma e implementación es notoria, lo que produce políticas escasamente conocidas, aceptadas o adoptadas por los actores sociales, generando incluso conflictividad y deslegitimación de las autoridades.

El aporte central de este capítulo es, por tanto, establecer un andamiaje conceptual capaz de ordenar la variación de los formatos participativos, permitiendo comparar experiencias, identificar fortalezas y debilidades, y analizar en qué medida la institucionalidad formal se traduce en incidencia real sobre la política pública. Esta tipología también abre la puerta para futuras investigaciones que discutan los efectos de cada modalidad sobre la calidad democrática: mientras los formatos vinculantes coordinados tienden a fortalecer la legitimidad y la confianza entre Estado y sociedad, los consultivos simbólicos pueden, por el contrario, erosionar el reconocimiento de las instituciones y fomentar la protesta como mecanismo alternativo de incidencia. En suma, la sistematización realizada constituye una base sólida para el análisis empírico que se desarrolla en los capítulos siguientes, al tiempo que ofrece criterios claros para evaluar el grado de apertura, inclusividad y efectividad de los mecanismos de participación institucionalizada en el caso uruguayo.

Capítulo 3. MARCO METODOLÓGICO

Resumen

El presente capítulo presenta el marco metodológico en el que se enmarca la tesis. Así, en primer lugar, se presenta el método de investigación, la pregunta central que guía la investigación y la estrategia metodológica para responderla. Además, se presentan las fases principales que signaron el trabajo de investigación, las fuentes de información, la selección de los casos y cómo se evitó el sesgo en tal selección.

3.1 Estrategia metodológica

La presente tesis aborda la diversidad de los formatos participativos institucionalizados promovidos por los gobiernos del FA. Se propone hacer un estudio comparado de los ámbitos de participación que promueven las instituciones estatales durante los distintos gobiernos del FA de Tabaré Vázquez (2005-2010/2015-2020) y José Mujica (2010-2015). En este marco, surge una pregunta central: ¿por qué para la elaboración de las políticas públicas un gobierno decide promover espacios de participación institucionalizada en algunos casos y en otros no lo hace? Tomando como guía esta pregunta teórica y exploratoria, el objetivo central de esta investigación consiste en responder empíricamente ¿por qué un gobierno que tiene una concepción participativa de la democracia, promueve distintos formatos de participación institucionalizada; en los cuales, para algunas políticas públicas, los actores sociales colectivos tienen real capacidad de incidencia y en otras no?.

La estrategia metodológica está inscrita en el rastreo de los procesos (*process tracing*); el cual tiene por objetivo siguiendo a George y McKeown (1985, 35) “investigar y explicar el proceso de mediante el cual las condiciones se traducen en resultados; (...) se intenta descubrir qué asisten a los actores; cuál es el proceso de decisión que hace uso de estos estímulos para llegar a las decisiones; (...) y el efecto de los diversos arreglos institucionales en el proceso causal”. De este modo, la tesis aspira a establecer cadenas causales, explicando de manera parsimoniosa cómo se dan los distintos procesos que signan a los gobiernos del FA a implementar diversos formatos participativos para la elaboración de políticas públicas. El foco está en la exploración de todos los tiempos y eventos relevantes (Mahoney y Rueschemeyer 2003; Mahoney 2015). La temporalidad es importante en los procesos políticos (Bennet y George 2005) y, además, el tiempo desempeña un papel importante en el desarrollo teórico (Sotomayor 2008); por esto y para garantizar que los factores causales identificados por la teoría son, en efecto, causales y no intervinientes (Mahoney y Rueschemeyer 2003) se hace un rastreo de las secuencias y de los procesos políticos (*process tracing*) y una comparación longitudinal de las tres administraciones de gobierno del FA. Para ello, la tesis adopta una estrategia metodológica con un enfoque inductivo. El componente inductivo se sostiene en la exploración empírica y analítica de los patrones específicos que adopta la participación institucionalizada, lo cual permitió tanto la formulación de la pregunta central de investigación como el desarrollo de una construcción teórica propia. Esto aporta una perspectiva analítica diferenciada sobre el lugar que ocupa la participación en la arena estatal y en el diseño de las políticas públicas, en tanto espacio de disputa de intereses y preferencias en el vínculo entre actores estatales y sociales.

La selección de estudiar Uruguay no es una decisión neutral, sino que implica una apuesta teórica y metodológica. Siguiendo a George y Bennett (2005), Uruguay puede ser considerado un “*most likely case*” para analizar la participación social en la formulación de políticas

públicas.² En este tipo de casos estratégicos, las condiciones históricas e institucionales maximizan la visibilidad de los mecanismos causales que interesan a la teoría, lo que permite evaluar con particular claridad el potencial. Esta singularidad está marcada por cuatro características centrales.

La primera se encuadra en su tradición democrática y ciudadanía activa, Uruguay es una de las democracias más estables y consolidadas de América Latina (Altman y Pérez-Liñán 2002). Desde principios del siglo XX se caracterizó por una fuerte institucionalidad republicana (Caetano 2021), la temprana expansión de derechos políticos —como el sufragio universal masculino en 1917 y el sufragio femenino en 1927— y la presencia de partidos políticos con profundas raíces sociales. Robert Dahl, en *La democracia y sus críticos* (1989), subraya que el tamaño importa en las posibilidades de participación efectiva: a mayor escala poblacional, más difícil resulta sostener canales de participación. En este sentido, la escala reducida de Uruguay constituye un activo, ya que facilita el despliegue de mecanismos de participación, la incidencia de organizaciones sociales en el proceso político y disminuye los problemas derivados de la gran escala. Además de las características propias de la sociedad civil organizada en Uruguay: un sindicalismo históricamente fuerte, cámaras empresariales articuladas y una multiplicidad de ONG y movimientos sociales— todo ello asegura la existencia de actores capaces de ocupar y disputar esos espacios institucionalizados.

Los datos de opinión pública refuerzan esta visión. Según Latinobarómetro y LAPOP, Uruguay se ubica de manera consistente entre los países con mayor apoyo a la democracia y confianza en las instituciones políticas en América Latina. Por ejemplo, en las encuestas de

² El concepto de *most-likely case* es trabajado por George y Bennett (2005, 120-123) en su libro *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (MIT Press). Allí, George y Bennett explican distintos criterios de selección de casos en estudios cualitativos. Uno de esos criterios es precisamente el “*most-likely case*” (caso más probable). Un *most-likely case* es aquel en el que todas las condiciones contextuales son particularmente favorables para que se cumpla la hipótesis o teoría.

Latinobarómetro 2018 y 2020, más del 70% de la población manifestó preferir la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno, y más del 60% confió en que sus instituciones funcionan de manera relativamente bien. Estos niveles de legitimidad contrastan con los de otros países de la región y otorgan a Uruguay un contexto favorable para la implementación de innovaciones participativas.

La segunda radica en los antecedentes históricos de la participación social. La institucionalización de la participación social en Uruguay no comienza con los gobiernos del Frente Amplio. Por el contrario, hunde sus raíces en la experiencia del neobatllismo y la construcción del Estado de bienestar en el siglo XX. Los Consejos de Salarios, creados en 1943, constituyeron un hito de la llamada “coparticipación corporativa” (Lanzaro 1986, 1992), al integrar al Estado, empresarios y trabajadores en un formato de diálogo social tripartito. De manera similar, el Banco de Previsión Social y la Junta Nacional de Granja otorgaron voz y voto a actores sociales en áreas claves como la seguridad social y la producción agropecuaria. Estos dispositivos institucionales reflejan una cultura política de concertación que sentó las bases para la posterior expansión de los espacios participativos. Tras la dictadura (1973–1985), la restauración de la democracia estuvo acompañada de un resurgimiento de la sociedad civil organizada. Referéndums como el de 1989 sobre la Ley de Caducidad, o el plebiscito de 2004 que consagró constitucionalmente el acceso al agua como derecho humano fundamental, evidencian que la ciudadanía uruguaya no solo se apropia de los mecanismos de democracia directa, sino que logra incidir en la orientación estratégica de las políticas públicas.

En correlato con lo anterior, hay una tercera razón que responde al desarrollo de una impronta descentralizadora participativa en los niveles subnacionales y que fueron inspiración para gran parte del despliegue participativo a nivel nacional luego con la llegada del FA al gobierno.

Desde la década de 1990, con la implementación de mecanismos como el presupuesto participativo y los consejos vecinales, el país se ha consolidado como un referente pionero en participación ciudadana a escala local. Estas experiencias han sido objeto de múltiples estudios académicos, especialmente en lo que refiere al vínculo entre gobernantes y gobernados en los niveles de gobierno departamental y municipal (Veneziano 2005, 2009, 2011; Freigedo 2015; Goldfrank 2000, 2006, 2007).

La cuarta concierne a las innovaciones institucionales. Durante los gobiernos del Frente Amplio se produjo una verdadera expansión de los formatos participativos. El mapeo exhaustivo realizado en el marco de esta tesis (a partir de la base de datos de AGESIC y del relevamiento normativo) identificó casi 4.000 espacios participativos promovidos por el Estado en distintos niveles de gobierno. De ellos, más de un centenar corresponden al nivel nacional, incluyendo tanto mecanismos vinculantes como consultivos. Esta variación institucional constituye una oportunidad analítica excepcional: permite observar bajo qué condiciones los gobiernos optan por diseñar espacios de alta incidencia decisoria y bajo cuáles prefieren restringir la participación a la consulta.

En este marco y por último, la decisión de hacer un estudio comparado dentro de Uruguay se sustenta también por la particularidad de la izquierda uruguaya. El Frente Amplio es un partido de izquierda que desde su fundación incorporó al movimiento sindical y a diversas organizaciones sociales en su estructura, otorgándole a la participación un lugar central incluso en la elaboración programática. En segundo término, se trata del primer partido de izquierda en acceder al gobierno nacional en la historia uruguaya, inaugurando una nueva dinámica política con mayoría parlamentaria propia, algo inédito desde el retorno democrático en 1985. En tercer lugar, el FA presenta una heterogeneidad interna que va desde sectores comunistas hasta

fracciones socialdemócratas, agrupadas en corrientes más moderadas y más radicales. Ello genera un campo propicio para analizar cómo estas divergencias se traducen en estilos de gobierno y, en particular, en el diseño de instituciones participativas.

En suma, Uruguay reúne suficientes razones para su estudio: combina continuidad histórica de participación social, innovaciones institucionales recientes, altos niveles de legitimidad democrática y un tamaño que facilita la efectividad de la participación. Es decir, todas las condiciones son favorables para observar y analizar la variación de la participación social en las políticas públicas.

De este modo, la presente investigación se organizó en un diseño secuencial que articuló tres fases complementarias —exploratoria, analítica y explicativa—, con el objetivo de avanzar desde la delimitación del objeto de estudio hasta la construcción teórica y la validación empírica de los hallazgos. Esta estructura permitió asegurar tanto la coherencia interna del proceso como la pertinencia de los resultados frente al problema planteado.

En la fase exploratoria se buscó un primer acercamiento empírico al universo de estudio a través de un conjunto de procedimientos destinados a reconocer la diversidad de los formatos participativos. El punto de partida consistió en una observación empírica amplia, orientada a identificar los actores, dispositivos vinculados a la participación institucionalizada en el período democrático posterior a 1985. A partir de este relevamiento inicial, se desarrollaron tres ejes de sistematización: el mapeo y la clusterización del universo de formatos participativos, con el propósito de distinguir similitudes y diferencias entre ellos; el relevamiento normativo correspondiente al período 1985–2020, que permitió reconstruir el marco jurídico y el mapeo de políticas públicas implementadas durante los tres gobiernos del FA, lo que otorgó un insumo clave para analizar cómo se materializó la participación en distintos sectores.

La fase analítica representó un segundo momento en el que se transitó de la descripción inicial hacia la elaboración de un marco conceptual más robusto. A partir de una revisión crítica de la literatura especializada se estableció un marco referencial que sirvió como base para la formulación del argumento central. En esta instancia, se procedió también a la operacionalización de categorías y variables, lo que permitió definir con mayor precisión los criterios de análisis. El componente central de esta fase fue la construcción de una tipología destinada a captar la variación en los formatos participativos. Para ello, se desarrollaron categorías mutuamente excluyentes, diseñadas para ordenar la heterogeneidad empírica en un esquema teórico coherente.

En la fase explicativa se avanzó hacia la contrastación empírica. En primer lugar, se generó información primaria mediante entrevistas en profundidad con actores claves, lo que permitió recoger insumos cualitativos orientados a comprender la dinámica de los procesos participativos desde la perspectiva de sus protagonistas. En segundo lugar, se realizó un rastreo intra-caso de los cuatro casos seleccionados, atendiendo a la secuencia temporal y a los factores contextuales que dieron forma a cada formato. Finalmente, se efectuó una triangulación entre los datos obtenidos y el marco teórico construido, lo que posibilitó integrar los hallazgos y producir un estudio comparado de los casos, garantizando la validez analítica y la consistencia explicativa del trabajo.

En síntesis, el proceso metodológico desplegado se caracteriza por su progresividad y acumulación: desde una fase exploratoria orientada a mapear el universo de estudio, pasando por una fase analítica que elaboró un andamiaje teórico sólido, hasta llegar a una fase explicativa que contrastó y refinó los hallazgos en diálogo con la evidencia empírica. Esta secuencia asegura que la investigación no solo describa fenómenos, sino que aporte un marco conceptual capaz de dar cuenta de la complejidad de la participación en el período analizado.

Más aún, la articulación de estas fases constituye una contribución en sí misma: permite avanzar de la heterogeneidad empírica hacia una tipología rigurosa que, al mismo tiempo que ordena la diversidad de formatos participativos, ofrece criterios para interpretarlos en perspectiva comparada. La estrategia metodológica adoptada, por tanto, no se limita a ofrecer un recorrido instrumental, sino que sustenta la capacidad explicativa de la tesis y su originalidad teórica. Al construir un marco que combina observación empírica, sistematización conceptual y validación explicativa, se logra generar conocimiento acumulativo que dialoga con la literatura existente y, a la vez, aporta categorías analíticas nuevas para comprender la variación de las formas de participación en contextos democráticos contemporáneos. A continuación, la tabla 3 resume la ruta de la tesis.

Tabla. 3. Cronología del trabajo de investigación

	Fase de la investigación	Etapas
<i>Grounded Theory</i>	Fase exploratoria	Observación empírica: conociendo el universo de estudio
		Mapeo y clusterización del universo de los formatos participativos.
		Mapeo normativo del periodo (1985-2020)
		Mapeo de políticas públicas durante los tres gobiernos del FA
		Inquietud académica: qué interesa estudiar.
		Delimitación y definición del objeto de estudio: pregunta y problema.
<i>Theory Building</i>	Fase analítica	Marco referencial inicial: revisión de la literatura.
		Formulación del argumento
		Análisis y operacionalización
		Construcción teórica: tipología para la variación en los formatos participativos.
		Selección de los casos.
	Fase explicativa	Generación de información primaria: entrevistas en profundidad.
		Rastreo de procesos <i>intra-caso</i> para los cuatro casos seleccionados.
		Triangulación data- teoría de los cuatro casos: estudio comparado.

Fuente: elaboración propia

3. 2 Fuentes de información

En lo que respecta a las técnicas de recolección de la información, se utiliza en primer lugar la base de datos del 1er. Relevamiento Nacional de ámbitos de participación ciudadana de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), institución estatal que depende de la Presidencia de la República y tiene por cometido principal liderar el desarrollo de las políticas públicas de transparencia, apertura y acceso a la información pública. En segundo término, se realizó un análisis documental de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones estatales involucradas en los espacios de participación institucionalizada, incluyendo actas de los espacios creados, registros documentales en sitios web y toda la normativa relacionada con los ámbitos participativos. El análisis jurídico incluyó la Constitución, las leyes, decretos y ordenanzas que regulan los espacios de participación, lo que permitió evaluar la apertura o restricción institucional en los distintos momentos históricos. Asimismo, se recurrió a los datos abiertos del Proyecto Río Abierto, que brindan información específica sobre la gestión de cuencas hidrográficas y el funcionamiento de las comisiones de cuenca. En complemento, las encuestas de opinión pública (LAPOP, Latinobarómetro y Equipos Mori) aportaron evidencia sobre las percepciones ciudadanas en torno a los problemas del país y a la relevancia asignada a determinadas políticas, información fundamental para contextualizar el funcionamiento de los espacios participativos en relación con las demandas sociales.

Asimismo, se sistematizó información proveniente de diversas fuentes secundarias. El relevamiento de medios de prensa (Brecha, Búsqueda, El Observador y La Diaria) permitió captar los posicionamientos públicos de los actores políticos y sociales, así como identificar los conflictos, consensos y narrativas en torno a la participación institucionalizada. A su vez, los programas de gobierno del Frente Amplio en las ocho elecciones en las que compitió

proporcionaron una visión programática del partido en relación con la institucionalización de la participación. Esta mirada se complementa con la publicación *Uruguay Cambia*, boletín oficial de la Presidencia de la República durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez, que visibiliza tanto las políticas públicas impulsadas como los vínculos con actores sociales específicos.

En cuanto a los actores colectivos, se incorporó el análisis de documentos del PIT-CNT y de la Confederación de Cámaras Empresariales, que permitieron contrastar las orientaciones ideológicas y las estrategias de acción colectiva de dos de los principales bloques de poder social y económico. El mapeo de la sociedad civil organizada elaborado por el Banco Mundial constituyó, por su parte, una fuente relevante para identificar la amplitud y diversidad del entramado organizativo uruguayo en materia de participación.

Finalmente, se analizaron actas de asambleas de organizaciones sociales (movimiento de usuarios de la salud, sindicatos de OSE y del sector médico) y de instituciones participativas (Coasas, Consejos Consultivos, rendición de cuentas de la JUNASA). Estas fuentes fueron clave para observar las expectativas de los actores, el funcionamiento interno, así como los conflictos y tensiones que emergieron en el seno de los ámbitos de participación institucionalizada.

Por otro lado y de suma relevancia para la comprensión de los posicionamientos de los actores, sus intereses, preferencias y procesos llevados adelante en cada espacio de participación, se realizaron 51 entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados y actores claves (entre ellos: representantes del gobierno, tanto del oficialismo como de la oposición; integrantes de partidos políticos; funcionarios y exfuncionarios técnicos y administrativos; actores de la sociedad civil organizada, del movimiento sindical y de los movimientos sociales; técnicos y representantes de organismos internacionales; expertos, académicos y periodistas). Los actores

fueron seleccionados a partir de un muestreo teórico, en función de las dimensiones centrales del argumento, buscando contemplar la diversidad de actores sociales y políticos involucrados en las políticas públicas estudiadas y con conocimiento sobre los formatos participativos. Una vez alcanzada la saturación teórica de respuestas, se dio por cerrado el trabajo de campo. A continuación, se presenta la tabla 4, que sistematiza los aportes de las fuentes de información primarias y secundarias.

Tabla. 4. Fuentes de información utilizadas

Fuente de información	Detalle	Evidencia	Periodo
Entrevistas	1.Funcionarios políticos; 2.asesores técnicos;3.representantes sociales de: sindicatos, cámaras empresariales, ONG, movimientos ambientalista y feminista; 4. periodistas.	Posicionamiento de los actores políticos y sociales sobre las instituciones participativas. Apertura o no y variabilidad en las instituciones participativas, divergencias en los actores sociales y sus vínculos con el gobierno, las convergencias o no en las ideas sobre la participación en el FA y los actores sociales y en cómo inciden la relación capital/trabajo en los tipos de participación.	2005-2020
Medios de prensa	Relevamiento de noticias sobre el objeto de estudio en dos semanarios: Brecha, Búsqueda, y en dos diarios: El Observador, La Diaria.	Posicionamiento de los actores políticos y sociales sobre las instituciones participativas.	2005-2020
Programas de gobierno del Frente Amplio	Los programas para las ocho elecciones en las que compitió el Frente Amplio.	Posicionamiento ideológico del Frente Amplio sobre las instituciones participativas.	1971-2014
Publicación de la Presidencia de la República- Uruguay Cambia	Publicación quincenal de las noticias del Gobierno de Tabaré Vázquez.	Visibilidad sobre las políticas públicas y actores sociales con los que se trabaja en el segundo gobierno de Tabaré Vázquez.	2015-2019
Base de datos de los Espacios de participación ciudadana de AGESIC	Relevamiento que realizó AGESIC en el marco de los Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto.	Variabilidad en las instituciones participativas a nivel nacional, departamental y municipal.	2015-2017
Documentos del PIT-CNT	Documentos fundacionales, discursos de referentes del PITCNT.	Acción colectiva, actor organizado, aliado ideológico con el FA.	1985-2020
Documentos de la Confederación de Cámaras empresariales	Documentos fundacionales, discursos de referentes de la Confederación de Cámaras Empresariales y de las gremiales.	Acción colectiva, actor organizado, confrontación ideológica con el FA.	1985-2020

Mapeo de la sociedad civil organizada del Banco Mundial	Relevamiento de la sociedad civil organizada en Uruguay.	Descripción de las ONG que funcionan en Uruguay.	2016-2018
Legislación en materia de participación ciudadana	Constitución de la República, leyes, decretos y ordenanzas.	Apertura o no y variabilidad normativa en las instituciones participativas sobre las políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos del FA.	1996-2020
Datos abiertos del Proyecto Río Abierto	Acceso a la información sobre la calidad y gestión del agua de la cuenca del río Santa Lucía y del Río de la Plata.	Funcionamiento de las comisiones de Cuenca.	2016-2019
Encuestas de opinión pública (LAPOP, Latinobarómetro y Equipos Mori)	Encuestas que miden los problemas país y las opiniones de la ciudadanía en torno a diversos temas.	Política identificada por la opinión pública como prioritaria o como principal problema país.	2005-2020
Actas de asambleas de organizaciones sociales	Actas del movimiento de usuarios de la salud, actas del sindicato de oseo, sindicato médico.	Expectativas, funcionamiento, conflictos dentro de las instituciones participativas.	2005-2020
Actas de las instituciones participativas	Actas de la coasas, consejos consultivos, rendición de cuentas de la JUNASA.	Expectativas, funcionamiento, conflictos dentro de las instituciones participativas.	2005-2020

Fuente: elaboración propia.

3. 3. Control en el sesgo de la selección de los casos.

Para evitar el sesgo en la selección de casos, se tuvo en cuenta los aportes de corte metodológico de varios autores centrales en lo que hace al método para la investigación en ciencia política. En primer lugar, el trabajo de Mahoney y Goertz (2006) que sugieren, la no adición de casos por “aumentar el n” ya que no enriquece necesariamente la construcción teórica, sino que, por el contrario, consideran que lo relevante es necesario conocer bien los casos antes de incluirlos en la muestra para determinar si en realidad son relevantes para la construcción teórica. En segundo lugar y en sinergia con lo anterior, la obra *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* de George y Bennett (2005, 47-49), quienes afirman que la selección con cierto conocimiento preliminar de los casos permite una investigación mucho más sólida; ya que los casos se pueden seleccionar teniendo en cuenta si son más probables, menos probables o cruciales para una teoría. De esta manera, entienden que los casos seleccionados a partir de

la variable dependiente ayudan a identificar qué variables no son condiciones necesarias o suficientes para el resultado esperado; y agregan que, la selección por la variable dependiente puede cumplir el propósito heurístico de identificar las posibles rutas causales y las posibles variables que explican el fenómeno de estudio.

3.4. La selección de los casos

La selección de los casos y los criterios utilizados tienen como eje central garantizar, en primer lugar, la validez interna, entendida como la capacidad de establecer relaciones causales sólidas que expliquen cómo el tipo de actor social y el tipo de política pública inciden en los formatos participativos. Al mismo tiempo, se busca que la teorización resultante pueda ser contrastada en otros contextos, asegurando también su validez externa. Este doble objetivo responde a la exigencia metodológica señalada por King, Keohane y Verba (1994), quienes sostienen que la investigación en ciencias sociales debe maximizar tanto la validez interna como la capacidad de generalización. Asimismo, se inserta en la tradición de los estudios de caso comparados, donde George y Bennett (2005) destacan la necesidad de articular inferencias causales robustas con la posibilidad de extender los hallazgos a otros escenarios.

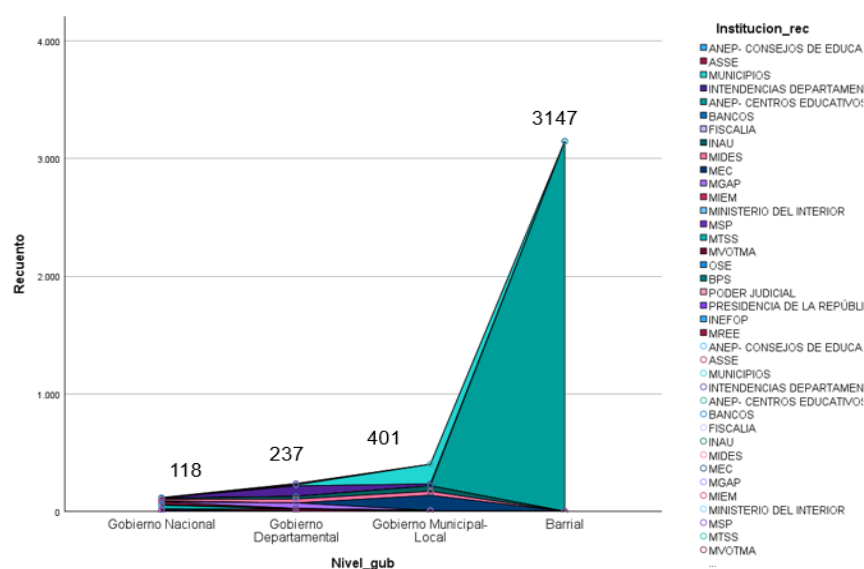
Desde la perspectiva de Ragin (1989, 2000), los casos se entienden como configuraciones complejas de eventos y estructuras. Con esta premisa, el proceso para la selección de los mecanismos participativos se desarrolló en tres etapas principales:

Etapas 1. Exploración con la base de datos de AGESIC.

Esta base registra cerca de cuatro mil espacios participativos impulsados por el Estado en todos los niveles de gobierno. Allí se detalla información sobre actores involucrados, duración, alcance y políticas públicas en cuestión. A partir de su análisis, se sistematizaron 118 casos a nivel nacional (véase anexo). Los gráficos 1 y 2 muestran la distribución de los espacios

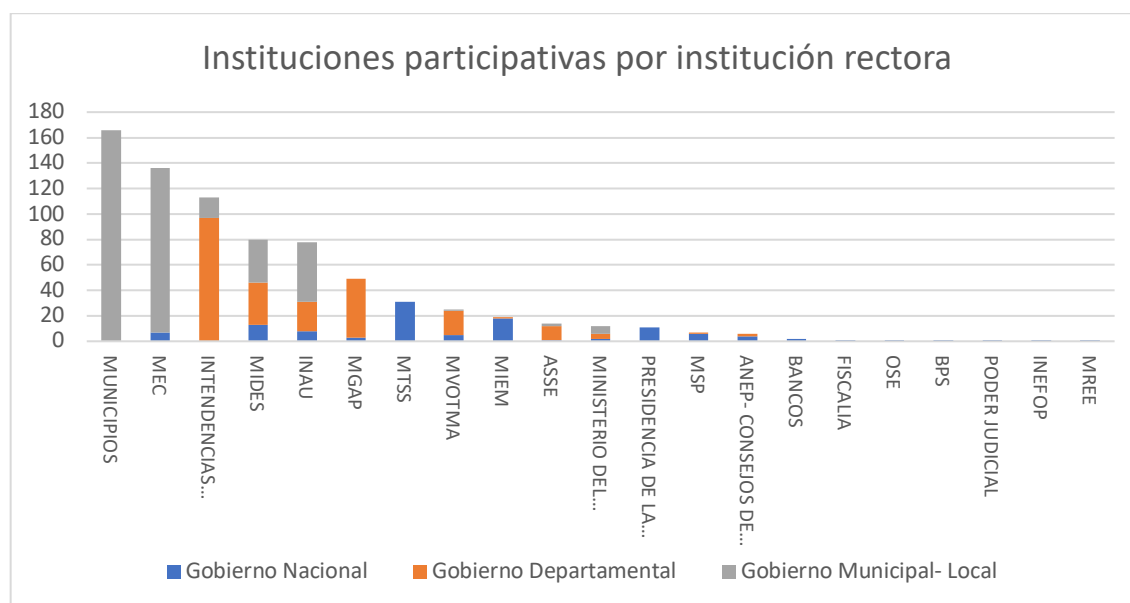
participativos: 3147 a nivel barrial (principalmente consejos educativos), 401 municipales, 237 departamentales y 118 nacionales. Dentro de estos últimos se identifican tanto mecanismos vinculantes (35, entre ellos los Consejos de Salarios y directorios de co-gestión como BPS, INEFOP, MSP, ASSE y ANEP) como no vinculantes (84, distribuidos en ministerios, Presidencia y entes autónomos).

GRÁFICO 1. Distribución de instituciones participativas por nivel gubernamental.



Fuente: elaboración propia a partir de información de AGESIC (2017)

GRÁFICO 2. Instituciones participativas por institución rectora.



Fuente: elaboración propia a partir de información de AGESIC (2017)³

A partir de este mapeo se llevó adelante el análisis de las relaciones entre los formatos de los espacios de participación institucionalizada a nivel nacional y las instituciones rectoras del Estado. Visualmente y tal como se observa en el gráfico 3, se distinguen dos grandes polos: los mecanismos no vinculantes, que concentran la mayor cantidad de relaciones y actores estatales, y los mecanismos vinculantes, más acotados, pero con conexiones fuertes y específicas.

En primer lugar, se observa que la mayor densidad de vínculos se agrupa en torno a la categoría de mecanismos no vinculantes, que concentran ministerios, organismos descentralizados y servicios públicos. La centralidad de este nodo indica que, en Uruguay, la mayoría de los espacios de participación institucionalizada funcionan en clave consultiva o asesora, lo que revela un patrón de baja incidencia social directa en la toma de decisiones. Este predominio

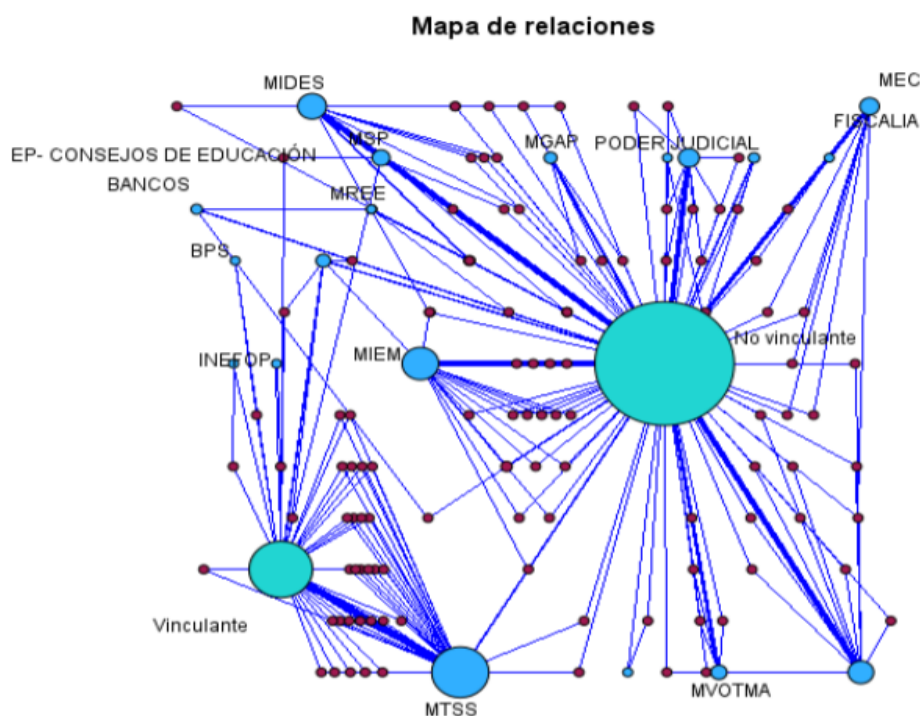
³ En el presente gráfico no se muestra el nivel barrial porque al ser su N = 3147 concentrado en los conejos de participación en centros educativo de la Administración Nacional de Educación Pública afecta la presentación de la distribución por su amplio rango respecto al resto de las instituciones para cada nivel de gobierno y eso no permite apreciar correctamente la total distribución.

sugiere una lógica estatal que privilegia la apertura formal y la deliberación, sin necesariamente traducirse en mecanismos decisorios con capacidad vinculante.

En segundo lugar, el nodo de mecanismos vinculantes aparece con menor cantidad de conexiones, pero con una densidad mayor en sectores estratégicos. En particular, destacan las relaciones con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y con organismos de co-gestión como el Banco de Previsión Social (BPS). Este patrón refleja que los espacios vinculantes se concentran en el campo de las políticas laborales y de seguridad social, donde históricamente la negociación colectiva y la institucionalidad sindical-empresarial han jugado un rol central.

En tercer lugar, se observa una red intermedia conformada por ministerios sectoriales (MIDES, MSP, MIEM, MVOTMA, MEC, entre otros), que aparecen conectados principalmente al nodo de mecanismos no vinculantes. Esto permite identificar que la mayoría de las carteras ministeriales canalizan la participación a través de instancias de consulta, consejos asesores o comisiones de carácter deliberativo, con un impacto indirecto en las decisiones de política pública. El análisis de las posiciones institucionales muestra, además, que los espacios vinculantes tienden a estar más concentrados en un pequeño número de instituciones rectoras, mientras que los no vinculantes se dispersan de manera más amplia en todo el aparato estatal.

GRÁFICO 3. Mapa de relaciones entre instituciones.



Fuente: elaboración propia en base a fuentes secundarias de AGESIC (2017).

Etapla 2. Rastreo normativo histórico.

Se analizaron los principales hitos legislativos que incorporaron mecanismos participativos en diversas políticas públicas. Este trabajo permitió identificar el rango jurídico, su evolución temporal y las diferencias por gestión gubernamental, incluyendo las experiencias previas al Frente Amplio (FA). De esta manera fue posible comparar qué instituciones fueron innovaciones de los gobiernos frenteamplistas y cuáles habían sido creadas previamente.

Etapas 3. Sistematización de políticas y reformas del FA (2005–2020).

Se realizó una revisión detallada de los planes de gobierno y de las rendiciones de cuentas de los tres períodos del FA. Esto permitió contextualizar las innovaciones participativas en relación con las prioridades programáticas y con la estrategia política de los gobiernos frenteamplistas.

Con base en estas tres etapas, se seleccionaron los casos a partir de la variable dependiente: los formatos participativos. Tal como señalan Mahoney y Rueschemeyer (2003) y George y Bennett (2005), la selección basada en el resultado permite profundizar en los mecanismos causales que explican cómo se llegó a dicho desenlace. En este sentido, se consideraron tanto casos más probables como menos probables o cruciales para la teoría, fortaleciendo la prueba de los mecanismos causales.

La temporalidad constituye un criterio clave en esta tesis. Siguiendo a Pierson (2000), se entiende que los procesos políticos se desarrollan en secuencias y que la localización temporal de los mecanismos es fundamental para comprender su trayectoria. Por ello, se decidió incluir tanto casos previos al FA como aquellos creados durante sus gobiernos, lo que permite evaluar si las instituciones fueron mantenidas, reformadas o transformadas en línea con la retórica participativa del partido.

De este modo, se seleccionaron las siguientes cuatro instituciones participativas como casos de estudio: Consejos de Salarios (materialista, vinculante, preexistente al FA); Junta Nacional de Salud (materialista, vinculante, creada por el FA); Comisiones de Cuenca y Acuíferos (postmaterialista, consultiva, creada por el FA) y Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (postmaterialista, consultiva, preexistente al FA).

En suma, el mapeo inicial, el rastreo normativo y la sistematización de reformas del FA

condujeron a la selección de estos cuatro casos, que combinan distintos tipos de políticas (materialistas y postmaterialistas) y funciones participativas (vinculantes y consultivas). Esta estrategia busca maximizar la capacidad explicativa de la investigación y fortalecer el análisis comparado de la variación en los formatos participativos. A continuación, la tabla 5. detalla los casos seleccionados.

Tabla 5. Selección de casos.

Política	Institución estatal principal	Mecanismos participativos	Estatus jurídico	Año	Actores principales sociales	Carácter vinculante
SALARIAL	Ministerio de Trabajo	Consejos de Salarios	Ley 18.566	1943, 2005	Sindicatos y empresarios	Sí
AMBIENTE	DINAMA Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	COTAMA	Ley 16.112	1990	Sociedad civil	No
AGUA	DINAGUA, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Comisiones de cuenca y acuíferos.	Constitución de la República.	2010	Academia, empresarios, sindicatos, organizaciones sociales, ambientalistas, ONG.	No
SALUD	Ministerio de Salud Pública	Junta Nacional de Salud	Ley 18.211	2008	Usuarios, empresas y sindicatos	Sí

Fuente: elaboración propia

Por último y para cerrar este capítulo se presentan los cuatro casos seleccionados como ilustraciones empíricas que permiten examinar su funcionamiento, singularidades y tensiones en torno a la participación social en Uruguay.

Ilustración empírica del tipo vinculante coordinado. El caso de los Consejos de Salarios presenta varias singularidades que lo vuelven especialmente relevante para su análisis, tanto en sí mismo como en perspectiva comparada con otros ámbitos. En primer lugar, se trata de una de las instituciones más longevas, creada en 1943 durante el período neobatllista, en el auge del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, cuando trabajadores y empresarios desempeñaban un rol central. Sin embargo, su funcionamiento no fue constante: a lo largo de la historia uruguaya atravesó períodos de suspensión o de aplicación restringida a determinados sectores, como ocurrió durante la dictadura cívico-militar o bajo los gobiernos de corte liberal y neoliberal de los años noventa. Con la llegada del Frente Amplio al gobierno, los Consejos fueron reactivados y ampliados, incorporando a sectores hasta entonces excluidos, como el trabajo rural y el trabajo doméstico, lo que los convirtió en un ámbito emblemático de participación para la izquierda, priorizado y ubicado en un lugar central de su agenda. Así, se configura un espacio donde los grupos de presión —empresarios y sindicatos— tienen un rol decisivo y que, por su dinámica, constituye una institución claramente vinculante y coordinada, tanto por el formato de interacción entre los actores como por los resultados esperados de su función participativa. Este caso, además, resulta ilustrativo para comprender por qué la izquierda retoma una institución creada a mediados del siglo XX y la resignifica, otorgándole un papel aún más central en la política salarial.

Ilustración empírica del tipo vinculante jerárquico. El caso de la Junta Nacional de Salud surge durante el gobierno del Frente Amplio en 2008 como un órgano colegiado creado por ley, con capacidad decisoria sobre la política de salud. Su integración lo convierte en un objeto de

estudio particularmente interesante, ya que, además de contar con representantes del Poder Ejecutivo, del Banco de Previsión Social, de los trabajadores y de los empresarios, incorpora como novedad —inexistente en otras políticas públicas— a un representante de los usuarios de la salud pública y privada. De este modo, reúne a todos los actores centrales involucrados en la organización del Sistema Nacional Integrado de Salud (instituciones, trabajadores y usuarios). Esta innovación merece especial atención, pues, si bien en principio cualquier política podría generar instancias participativas con usuarios —como educación o transporte—, solo la política de salud ha avanzado en esa dirección. No obstante, a pesar de constituir un progreso normativo en materia participativa, la representación de usuarios ha evidenciado con el tiempo múltiples falencias y dificultades para incidir de manera efectiva en la elaboración de la política. Así, se observa que una política sustantiva para la agenda programática de la izquierda, con un diseño novedoso de participación, termina funcionando en la práctica de forma más jerárquica que participativa respecto de los usuarios. Este caso permite, por tanto, comprender cómo el FA creó una institución con función vinculante y con actores sociales más amplios que los tradicionales grupos de presión, y cómo la incorporación de los usuarios contribuye a caracterizarla como un tipo de formato vinculante jerárquico.

Ilustración empírica del tipo consultivo tecnocrático. El caso de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos se origina en un hito de la historia política uruguaya: la reforma constitucional de 2004, que convirtió al país en el primero del mundo en reconocer en su Carta Magna el acceso al agua y al saneamiento como un derecho humano fundamental. Este plebiscito, impulsado por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV), introdujo la participación social en la gestión del agua y definió a las cuencas hidrográficas como unidades básicas para dicho fin. Se trata, por tanto, de un formato participativo creado a través de un mecanismo de democracia directa, amparado en la Constitución, que el Frente Amplio recibió para implementar desde su primer gobierno. La conducción general recae en el Ministerio de

Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Aguas, responsable del Plan Nacional de Aguas, aunque el anclaje territorial en cada cuenca enriquece su funcionamiento al involucrar a actores diversos: la propia CNDAV, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil e incluso la academia.

Las Comisiones de Cuenca constituyen así un tipo ideal para observar cómo una política pública, en este caso la política de agua, puede estar normativamente consagrada en el máximo rango jurídico —la Constitución— y, sin embargo, presentar serios problemas en su implementación: limitaciones de competencias, falta de capacidades y dificultades para resolver conflictos. Este caso muestra cómo la existencia de un marco normativo robusto no garantiza por sí sola un adecuado desempeño institucional. Al contrario, la experiencia evidencia cómo la tecnocracia y el saber experto terminan predominando sobre la participación de los actores convocados, configurando un formato participativo de carácter consultivo y tecnocrático.

Ilustración empírica del tipo consultivo simbólico. La Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA) constituye un caso ilustrativo del tipo consultivo simbólico y nutre el análisis comparado al mostrar los límites de este formato. Fue creada en los años noventa, bajo un gobierno liberal de derecha, junto con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Desde entonces, ha enfrentado dificultades persistentes en su funcionamiento, en la convocatoria de actores y en su legitimidad, problemas que no lograron resolverse tampoco durante los gobiernos del Frente Amplio. Comprender por qué esta situación se reproduce en el tiempo, independientemente del signo político en el poder, y analizar tanto el lugar que ocupan los actores sociales como el rol asignado por el FA a la comisión, permite dar cuenta de un tipo institucional que se sostiene más en lo normativo que en lo efectivamente operativo.

En particular, la COTAMA es relevante porque comprende funciones de asesoramiento directo en materia ambiental y con capacidad para emitir recomendaciones sobre políticas, planes y proyectos. Sin embargo, sus informes carecen de carácter vinculante, lo que limita su incidencia real en la toma de decisiones. Además, la amplitud de actores convocados —ministerios, empresas públicas, empresas privadas, gobiernos departamentales, academia, sociedad civil organizada, entre otros— no siempre se traduce en una participación activa o en una capacidad de incidencia equilibrada. Estas características hacen de la COTAMA un ejemplo paradigmático por estar reconocido formalmente, pero con un impacto concreto restringido en la definición de las políticas ambientales.

Capítulo 4. ANTECEDENTES y MAPEO de la PARTICIPACIÓN SOCIAL INSTITUCIONALIZADA EN LOS GOBIERNOS DEL FRENTE AMPLIO

Resumen

El presente capítulo tiene dos objetivos principales. En primer lugar, analizar los antecedentes de la participación institucionalizada en Uruguay durante el período 1985-2004. En este marco, se examinan tanto los avances legislativos como las políticas impulsadas desde el Estado uruguayo en materia de participación ciudadana, previos al acceso del Frente Amplio al gobierno nacional. Se aborda la tradición democrática del país, históricamente centrada en el rol de los partidos políticos, así como la evolución de las formas de participación social en la formulación de políticas públicas, tanto en los gobiernos anteriores como en los primeros años de administración de la izquierda. Asimismo, y, en segundo lugar, se analizan las plataformas programáticas del Frente Amplio en relación con la participación ciudadana a lo largo de su trayectoria política, y se presenta un mapeo de las principales instituciones participativas creadas durante sus gobiernos durante el periodo 2005 - 2020. Este recorrido permite plantear el debate sobre el carácter innovador y el alcance efectivo de los espacios participativos, así como los desafíos persistentes que aún enfrentan.

4.1 Encuadre institucional- histórico de la democracia uruguaya: el lugar central de los partidos políticos.

La literatura académica que estudia los regímenes democráticos y en particular, en Latinoamérica, coloca a Uruguay como un ejemplo de democracia representativa y una de las más consolidadas de la región junto a una ciudadanía activa, participativa y con una cultura democrática dominante desde comienzos del siglo XX (O'Donnell 1993; Collier y Levitsky

1997; Chasquetti y Buquet 2004; Moreira 2004; Caetano y Rilla 1994; Caetano 2014, 2016; Zovatto 2008). La extensión universal del sufragio y la competencia extensiva a todos los partidos, la califican como una democracia «plena» (Moreira 2004). Uruguay cuenta con una trayectoria destacada en materia de avances legislativos vinculados a los derechos civiles, políticos y sociales, que han consolidado una cultura democrática sólida. Entre los hitos más relevantes se encuentra la consagración del sufragio masculino universal en la Constitución de 1917, así como el plebiscito de 1927 en la localidad de Cerro Chato, donde, por primera vez en el país y en toda Sudamérica, las mujeres ejercieron el derecho al voto. Estos antecedentes reflejan el carácter pionero del país en términos de participación ciudadana y su temprana apuesta por la ampliación de derechos. De este modo, Uruguay se posiciona como un referente regional en materia de legislación avanzada y reconocimiento institucional de la ciudadanía activa.

Los estudios de opinión pública muestran consistentemente que Uruguay se posiciona como uno de los países con mayor apoyo a la democracia en América Latina, e incluso a nivel global. Una abrumadora mayoría de la población sostiene que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno», reflejando un fuerte consenso democrático. Este respaldo no solo ha sido sostenido a lo largo del tiempo, sino que permanece firme más de tres décadas después del retorno a la institucionalidad democrática tras la dictadura cívico- militar, lo que evidencia la solidez del compromiso ciudadano con los principios democráticos. Afirmar Zuasnabar (2018, 30):

Durante toda la década de los noventa y la primera década de este siglo, los niveles de apoyo a la democracia se mantuvieron en Uruguay muy elevados. Sostenedamente, tres de cada cuatro uruguayos (75%) o más, preferían la democracia como forma de gobierno frente a cualquier otra alternativa. Estos niveles extraordinarios persistieron en nuestro país incluso cuando los uruguayos atravesaron por fases pesimistas respecto a la marcha del país. Por ejemplo: el apoyo a la democracia continuó aun cuando las percepciones sobre la economía eran sostenidamente malas entre 1990 y 2004. Incluso cuando durante la crisis de 2002 el clima de opinión se tornó extremo —deterioro grave de las percepciones económicas, fuerte caída en el apoyo al desempeño del gobierno y caída en el interés en la política en general—, los uruguayos no alteraron en lo más mínimo su apoyo a la

democracia como régimen de gobierno.

Entre los factores más relevantes para comprender el elevado apoyo ciudadano a la democracia en Uruguay, se destacan el alto grado de institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully 1995) y la centralidad de los partidos políticos en el sistema político nacional (Chasquetti y Buquet 2004). Esta centralidad ha sido descrita a menudo mediante el concepto de “partidocracia”, que alude a la presencia dominante de los partidos como actores fundamentales en la intermediación entre el Estado y la sociedad. En este sentido, Caetano, Rilla y Pérez (1987,37) advierten que “nadie que conozca la psicología nacional podrá abrigar la ilusión de que en nuestra tierra pueda hacerse nada al margen de los partidos”.

La hipótesis de la partidocracia sostiene que los partidos políticos han cumplido históricamente funciones estructurales esenciales: han sido “sostén, motor y cerebro” del sistema político. Como *sostén*, han contribuido a la consolidación de elementos políticos permanentes; como *motor*, han movilizado dichas estructuras; y como *cerebro*, han orientado al sistema político hacia fines complejos y elaborados. No obstante, esta centralidad no implica que los partidos sean los únicos actores relevantes. Como destacan los propios autores, el fenómeno se inscribe en una estructura más amplia que incluye también a otros actores sociales, como sindicatos y grupos empresariales, frecuentemente en articulación con los partidos.

En definitiva, la democracia uruguaya se ha caracterizado históricamente por ser una democracia de partidos, competitiva y pluralista, sostenida por una temprana y persistente institucionalización partidaria, así como por una dinámica política estructurada en torno a estos actores (Lanzaro 2004).

La predominancia de los partidos políticos ha atravesado gran parte de la historia uruguaya y continúa marcando el período político contemporáneo. Existe una arraigada cultura política

ciudadana que se consolidó junto con la constitución del Estado-nación, en simultaneidad con el surgimiento de los partidos tradicionales (Midaglia 1992, 28). Estas colectividades políticas estructuraron patrones de relación con la sociedad civil que han sido caracterizados como propios de organizaciones de tipo *catch-all* o "atrapatodo" (González 1986), en la medida en que buscaron captar apoyos amplios y diversos sin establecer vínculos orgánicos o corporativos formales.

El ejercicio continuo del poder por parte de los partidos tradicionales favoreció la configuración de canales informales de comunicación e intercambio con la sociedad civil, sustentados en una burocracia estatal altamente permeable (Filgueira 1985, 1987). Este tipo de relación entre la esfera pública y la sociedad civil ha dificultado el surgimiento de actores sociales autónomos, tanto respecto al Estado como a los propios partidos políticos. En este sentido, se trata de un patrón de comportamiento social que se inscribe plenamente en la matriz histórica del Estado uruguayo, en la que los partidos han cumplido un rol esencial como agentes de identificación e integración ciudadana (Midaglia 1992).

Consecuentemente, en el contexto uruguayo resulta complejo imaginar formas de acción colectiva que se desarrollen al margen del Estado, especialmente si se consideran los factores que han condicionado su surgimiento. Es ampliamente reconocido que una parte significativa del tejido organizativo de la sociedad civil ha sido promovida o modelada desde la esfera estatal, ya sea mediante la inacción, la implementación de políticas públicas específicas, o incluso a través de estrategias represivas de control. En este marco, muchas organizaciones de la sociedad civil —en particular aquellas con mayor incidencia— tienden a concebirse a sí mismas como subsidiarias de la esfera política, más que como entidades plenamente autónomas (Castagnola 1989). La participación institucionalizada constituye un claro ejemplo de esta

lógica.

En este contexto, la participación institucionalizada no es un fenómeno reciente, sino que hunde sus raíces en procesos históricos de largo aliento que marcaron la relación entre el Estado y la sociedad civil en Uruguay. Un claro antecedente de ello es la incorporación de actores sociales, como trabajadores y empresarios, en organismos estatales desde fines de la década de 1920. Este fenómeno fue definido por Lanzaro (1986, 1992) como *coparticipación corporativa*, inscrita en los marcos de regulación económica propios del keynesianismo, que en sus inicios benefició principalmente a las representaciones patronales.

Con el paso del tiempo, especialmente a partir de la década de 1940, esta dinámica se amplió con la instauración del régimen tripartito en organismos clave como el Consejo de Salarios. Este espacio institucionalizado de negociación, que articula a trabajadores, empresarios y al Estado, consolidó una cultura de compromiso y coparticipación que trascendió lo económico, integrando a actores partidarios y agentes tanto públicos como privados (Caetano 1992, 32). Así, se configura una trayectoria histórica en la que los gobiernos uruguayos han incorporado, desde el siglo XX, a actores sociales en la elaboración de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre asuntos estratégicos.

En virtud de esta tradición, a continuación, se examinarán los avances normativos e institucionales en materia de participación ciudadana durante el período 1985-2004, es decir, en la etapa previa a la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional. Este recorrido permitirá comprender el punto de partida desde el cual se consolidaron —o transformaron— los dispositivos participativos durante los gobiernos de izquierda.

4.2 Los avances legislativos e institucionales participativos previos a la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional.

La participación ciudadana en Uruguay cuenta con dos hitos fundamentales a nivel subnacional que constituyen antecedentes clave para comprender la apertura de mecanismos participativos a escala nacional: el Presupuesto Participativo (PP)⁴ y los Consejos Vecinales (CV)⁵. Ambos instrumentos fueron impulsados por el gobierno departamental de Montevideo durante la administración del Frente Amplio (FA) en la década de 1990. En este sentido, la descentralización participativa promovida en la capital uruguaya y su experiencia de Presupuesto Participativo se ubicaron entre las primeras del continente, junto al caso emblemático de Porto Alegre en Brasil (Goldfrank 2002; Goldfrank 2006; Veneziano Esperon 2005).⁶

El punto de partida fue en 1989, cuando el FA ganó por primera vez las elecciones departamentales en Montevideo, con Tabaré Vázquez como intendente. Desde el inicio de su gestión, la descentralización y la participación ciudadana fueron concebidas como ejes centrales de gobierno. En una primera etapa, se llevó adelante la división territorial del departamento en

⁴ El Presupuesto Participativo facilita y promueve la participación de la ciudadanía y las organizaciones en la elaboración del presupuesto, en el control de la gestión y en su evaluación.

⁵ Los concejos vecinales son organizaciones sociales, privadas y autónomas, integradas por vecinos y vecinas. Están regulados por la Junta Departamental de Montevideo y reconocidos por el gobierno departamental y municipal. Fueron creados en 1993, funcionan como portavoces de las necesidades, demandas y propuestas del barrio ante las autoridades nacionales y municipales. Los concejales vecinales trabajan honorariamente. Pueden ser personas interesadas por su zona y representantes de organizaciones sociales, religiosas, culturales o deportivas. Se ubican entre los primeros actores que iniciaron y facilitaron el proceso de descentralización en el departamento de Montevideo adquiriendo representatividad a partir de elecciones vecinales directas por voto secreto. Cada Concejo Vecinal tiene entre 15 y 40 miembros. La modalidad de integración es determinada por cada concejo. Pueden participar en ellos las organizaciones vecinales, sociales, culturales, deportivas, vecinos y vecinas que contribuyan al fomento barrial. Sus principales competencias reconocidas legalmente son: derecho de iniciativa y capacidad de propuestas en planes, proyectos y programas de interés local; asesoramiento al gobierno departamental y municipal; colaboración en la gestión nacional, departamental y municipal; organización, promoción y desarrollo de actividades de interés local y participación en la evaluación de la gestión.

⁶ Mate Amargo del 30 de noviembre de 1989, transcribe sus palabras: “planteamos la participación popular como el pilar real, como la herramienta fundamental para los cambios, las asambleas deliberantes, es decir, los vecinos reunidos por zona en cada barrio, discutirán cuáles son problemas que más le aquejan y las soluciones que ellos proponen [...] con poder de controlar que la gestión se cumpla adecuadamente” (Lissidini 2002:2)

18 zonas, con la designación de coordinadores zonales y la creación de espacios de participación vecinal. Se organizaron asambleas zonales en las que participaban el propio intendente y los directores de área, promoviendo un diálogo directo con la ciudadanía.

Asimismo, se realizó un primer foro ciudadano que recogió propuestas para el diseño del sistema descentralizado de Montevideo. Este proceso marcó el inicio de la construcción del Presupuesto Participativo como herramienta de participación directa en las decisiones de inversión pública. Hacia el final del primer mandato del FA en la Intendencia de Montevideo (1992–1994), se concretó la primera elección de representantes vecinales en los 18 Concejos zonales y se elaboró un Plan Estratégico para la ciudad, consolidando institucionalmente la propuesta participativa.

La descentralización se constituyó, así, en una modalidad específica de apertura institucional orientada a estimular la movilización ciudadana a nivel barrial. El proyecto buscaba fomentar instancias de decisión local participativa: elegir representantes, organizar reuniones regulares, levantar actas, escuchar las demandas de la población y, sobre esa base, definir prioridades para los planes quinquenales de gobierno. Esta lógica sentó las bases para una participación estructurada y sostenida.

Según datos oficiales de la Intendencia de Montevideo, desde entonces el número de votantes en los ciclos del Presupuesto Participativo ha oscilado en torno a las 75.000 personas, y las elecciones de los Consejos Vecinales se realizan regularmente año tras año. Estos antecedentes demuestran que la experiencia montevideana no solo fue pionera en América Latina, sino que también consolidó prácticas participativas que posteriormente influirían en el diseño de mecanismos a escala nacional.

En línea con los antecedentes de participación desarrollados a nivel subnacional, un nuevo hito institucional se produce en 2009 con la aprobación en el Parlamento de la Ley Nacional de Descentralización y Participación Ciudadana. Esta norma introduce el tercer nivel de gobierno en Uruguay al crear los municipios electivos, lo que representa una profundización de la descentralización política y administrativa del país. A partir de su implementación, se instalan 89 municipios en todo el territorio nacional, ocho de los cuales corresponden al departamento de Montevideo.

La ley surge como resultado de una iniciativa presidencial que se hace pública en junio de 2007, cuando el entonces presidente Tabaré Vázquez presenta un primer borrador del anteproyecto ante el Congreso de Intendentes. Tras un proceso de consulta con todos los partidos políticos, el proyecto ingresó formalmente al Parlamento en marzo de 2008. Esta propuesta retoma el mandato establecido en la Reforma Constitucional de 1996 (artículo 50), que indica que “[...] el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.”

La normativa sancionada se enfoca, principalmente, en la institucionalización de la representación político-partidaria en el ámbito local, pero también introduce instrumentos que buscan promover la participación ciudadana, como la figura de la audiencia pública, y encomienda a los municipios la creación de otros mecanismos participativos adecuados a sus respectivas realidades (Oroño 2014).

No obstante, si bien esta iniciativa supuso un avance en términos formales, diversos estudios advierten sobre sus limitaciones en la práctica. Por ejemplo, Goldfrank (2002) señala que, pese a los esfuerzos realizados por el gobierno departamental de Montevideo en materia de descentralización participativa, no se logró fomentar un compromiso cívico sostenido entre la

ciudadanía. Aun cuando se disponía de mejor información sobre las necesidades y preferencias de la población, muchos residentes percibían que sus opiniones no influían significativamente en las decisiones del gobierno.

En la misma línea, Welp y Schneider (2015), en un estudio comparado que analiza las capitales de seis países sudamericanos —Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y Quito—, concluyen que la implementación efectiva de mecanismos participativos está fuertemente condicionada por factores como la demanda ciudadana en contextos de crisis, la voluntad política de las autoridades, la configuración del sistema de partidos y la relación entre gobiernos locales y nacionales. Según estos autores, los mecanismos de participación pueden ser introducidos con fines instrumentales, como respuestas a crisis de legitimidad o con propósitos electorales, sin necesariamente implicar una apuesta sustantiva por una mayor democratización. En este sentido, Welp (2017) advierte que la promoción de instancias participativas no siempre se traduce en una cesión real de poder a la ciudadanía ni en transformaciones significativas en la relación entre Estado y sociedad.

Este marco nos permite comprender que, si bien Uruguay ha avanzado en la formalización de mecanismos participativos tanto a nivel subnacional como nacional, subsisten importantes desafíos en torno a la calidad, la efectividad y el alcance real de dichos espacios. A continuación, se analizarán los avances legislativos e institucionales en participación ciudadana desarrollados en el período 1985-2004, previo a la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional.

En paralelo al fortalecimiento de los mecanismos de participación institucionalizada y descentralización política impulsados desde el Estado, es importante considerar —aunque no

sea objeto específico de esta tesis— el papel que han desempeñado los mecanismos de democracia directa en la historia reciente de Uruguay, en particular el plebiscito y el referéndum. Estos instrumentos, consagrados en la Constitución de 1967, complementan la arquitectura democrática del país y constituyen herramientas clave para la expresión ciudadana más allá de los canales representativos tradicionales.

La Constitución de 1967, si bien representó un avance en términos de consolidación del presidencialismo y del fortalecimiento del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, no dejó de incorporar mecanismos de participación directa de raigambre republicana. Entre ellos se encuentran el plebiscito, el referéndum y las iniciativas legislativas o constitucionales de origen ciudadano (Moreira 2004). Estos dispositivos actúan como contrapesos institucionales que permiten a la ciudadanía intervenir de forma directa en decisiones fundamentales.

El plebiscito, previsto en el artículo 331 de la Constitución, se limita a reformas constitucionales y se configura como la etapa final para su aprobación o rechazo. Tanto la ciudadanía como la Asamblea General pueden iniciar un proceso de reforma, el cual, tras superar los procedimientos legislativos, debe ser sometido a votación popular. El referéndum, por su parte, reconocido en el artículo 79, permite a la ciudadanía interponer recursos contra leyes promulgadas o ejercer iniciativas legislativas. La principal diferencia entre ambos mecanismos radica en su umbral de activación: mientras que para convocar un plebiscito se requiere el respaldo del 10% del padrón electoral, un referéndum demanda la adhesión del 25%, lo que en la práctica implica una diferencia significativa en términos de movilización ciudadana (alrededor de 240.000 frente a 600.000 firmas, respectivamente).

Históricamente, Uruguay ha hecho un uso frecuente de estos mecanismos, especialmente a

partir del retorno a la democracia en 1985. Esta recurrencia responde, por un lado, a las características del proceso de reconstrucción democrática, que exigió una participación ciudadana activa en decisiones fundacionales; y por otro, al papel creciente de nuevos actores sociales y políticos, como el movimiento sindical y la izquierda, que desde fines de la década de 1960 comenzaron a incorporar estas herramientas en su repertorio de acción.

Asimismo, movimientos sociales que se organizaron durante la dictadura —como el movimiento de jubilados, las organizaciones de derechos humanos o el cooperativismo— jugaron un papel clave en la activación de estos mecanismos, movilizando a amplios sectores de la sociedad para hacer efectivos los derechos consagrados en la Carta Magna de 1967 (Moreira 2004). El caso paradigmático es el referéndum abrogatorio de la Ley de Caducidad, promovido en 1989, que marcó el inicio del uso sistemático de estos instrumentos para la creación, modificación o derogación de normas legales.

En definitiva, los mecanismos de democracia directa constituyen un complemento relevante al conjunto de herramientas participativas desarrolladas en Uruguay. Su utilización refleja una ciudadanía con tradición de movilización y un sistema político que, aunque marcado por la centralidad de los partidos, ha sabido incorporar canales de consulta directa para decisiones de alta sensibilidad. A continuación, se analizarán en mayor profundidad los avances normativos e institucionales que, entre 1985 y 2004, sentaron las bases de la participación ciudadana antes del arribo del Frente Amplio al gobierno nacional.

Como se ha señalado, la historia política uruguaya se ha caracterizado por una fuerte tradición en el uso de mecanismos de democracia directa —como plebiscitos y referéndums— para dirimir cuestiones de relevancia pública, tanto a nivel nacional como local. Estos instrumentos,

formalmente consagrados en la Constitución, constituyen un pilar fundamental de la participación ciudadana en el país.

Sin embargo, esta perspectiva invita a plantear nuevas preguntas: ¿cuáles han sido las instituciones participativas establecidas a nivel nacional? ¿Qué ocurre más allá del ámbito local o barrial? ¿Qué espacios de participación existen en el plano nacional, más allá de experiencias como los presupuestos participativos o los consejos vecinales?

A partir de una exploración y sistematización de los avances normativos en la legislación uruguaya desde principios del siglo XX, pasando por el período de restauración democrática hasta la llegada del Frente Amplio al gobierno, se identifican aproximadamente 25 disposiciones legales que habilitaron diversas formas de participación social institucionalizada. Estos avances abarcan múltiples ámbitos de las políticas públicas —desde la política salarial, laboral y agropecuaria, hasta temas sociales relacionados con la infancia, políticas de género, la seguridad social y el medio ambiente— e involucran a una variedad de actores sociales, incluyendo trabajadores, empresarios y organizaciones de la sociedad civil organizada.

Cabe destacar que, salvo en el caso de la participación vinculada a los temas de trabajo y la seguridad social, donde las atribuciones poseen un carácter más vinculante, en la mayoría de los espacios participativos la función asignada es de carácter consultivo. Para comprender en detalle esta diversidad, se procederá a examinar de forma más exhaustiva y ordenada esta clasificación de los distintos mecanismos y espacios de participación institucionalizada en Uruguay.

En lo que concierne a la política laboral; se identifican varios avances participativos anteriores a la llegada del Frente Amplio al gobierno. El primero de ellos es el Consejo de Salarios, un órgano de integración tripartita creado por la Ley N° 10.449 en 1943, durante la presidencia de

Amézaga. Este organismo, a través del diálogo social entre trabajadores, empleadores y el Estado, establece las categorías laborales, fija los salarios mínimos por categoría y determina los ajustes generales de remuneraciones para distintos sectores. Las decisiones tomadas en acuerdo tripartito o por mayoría son vinculantes para todos los actores comprendidos en el grupo de actividad correspondiente, y el Consejo también puede actuar como órgano conciliador en casos de conflictos colectivos.

El segundo avance significativo es la creación, en 1997, de la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, inspirada en un modelo promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y adoptada en varios países. En 1999, esta comisión se institucionalizó mediante un decreto ejecutivo (N° 365/999), estableciendo la participación ciudadana a través del PIT-CNT, las cámaras empresariales y otras instituciones como el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, la Dirección Nacional de Empleo y la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, entonces dependientes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que lidera y coordina la comisión.

Además de estos espacios de negociación salarial tripartitos, existen otros órganos institucionalizados previos a los gobiernos del Frente Amplio que sentaron bases importantes para las políticas participativas posteriores. Entre ellos se destacan el Consejo Superior Tripartito, establecido a través del artículo 175 del Decreto N° 111/990 sobre seguridad en la industria de la construcción; la Comisión Tripartita de Seguridad e Higiene en la Industria de la Construcción; y la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), que funciona como órgano asesor de las administraciones públicas en la formulación de políticas de prevención y es el principal espacio de participación institucional en materia de seguridad y salud laboral.

En el ámbito de la seguridad social, cabe resaltar la importancia del Directorio del Banco de Previsión Social (BPS), órgano de creación constitucional encargado de la gestión principal de la seguridad social estatal. Su directorio está integrado por siete miembros: cuatro representantes gubernamentales y tres representantes sociales electos —uno por los afiliados activos, otro por los afiliados pasivos y otro por las empresas contribuyentes. Aunque la Ley N° 16.241 de 1992 reguló la elección de estos representantes sociales, recién en 2006 se realizaron las primeras elecciones mediante voto directo de trabajadores activos, pasivos y empresarios.⁷

Estas novedosas formas de participación social que fueron habilitadas en los años 90, como las inauguradas en el directorio de BPS, en la Junta Nacional de Empleo funcionaron como punta de lanza para preparar un *clima favorable al diálogo social*. A la luz de estas experiencias se comenzó a gestar una nueva cultura de vinculación entre organizaciones sindicales y empresariales, y entre éstas y el gobierno, que marcaron un punto de inflexión transformador de las percepciones y de las prácticas que hasta ese momento se habían procesado (Porrini 2008, 2011).

La participación de representantes sociales en los directorios de algunos entes autónomos estatales constituye una de las páginas más avanzadas en la historia de la democracia uruguaya. Esta realidad refleja una vieja pugna de ideas que, ya a comienzos del siglo XX, enfrentó a las dos grandes corrientes ideológicas de la época: el “liberalismo conservador” y el “republicanismo solidarista”. Dicho debate giraba en torno a temas centrales de la asociación

⁷ Estos extensos periodos de tiempo dan cuenta de las dificultades que hay para implementar la representación y participación social en la hechura de la política pública, con sucederá con el caso de la gestión de la política de agua, como se analizará en el capítulo 7.

política, tales como el modelo de ciudadanía, el sentido de la libertad, el origen de los derechos, el ámbito de la política, la relación entre lo público y lo privado, y la prioridad de la representación frente a la participación (Caetano 2011, 11).

En el ámbito agropecuario, se destacan cuatro instituciones participativas clave para comprender los antecedentes previos al gobierno del Frente Amplio. En primer lugar, tras la restauración democrática, en 1986 se creó la Coordinación del Fomento y Desarrollo Regional dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Su propósito fue fomentar la participación de los sectores interesados en los planes y proyectos de desarrollo, asegurando además la coordinación conjunta con otros organismos públicos y privados vinculados.

En segundo término, en 1996 se constituyó la Comisión Honoraria en el Área de la Mujer Rural, integrada en el marco del Programa Familia Rural del MGAP. La Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 de 2005 le asignó formalmente un contexto institucional. Esta Comisión agrupó a organizaciones de mujeres rurales a nivel nacional, como la Asociación Rural del Uruguay, Cooperativas Agrarias Federadas, Federación Rural y la Red de Mujeres Rurales del Uruguay, con el objetivo de potenciar la participación femenina en la formulación e implementación de políticas públicas y mejorar su acceso a recursos y servicios.

El tercer hito en el sector del agro es la creación, en 2001, de las mesas de desarrollo rural dentro del Proyecto Uruguay Rural, resultado de un convenio entre el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Estado uruguayo. Estos espacios locales se concibieron para identificar, priorizar y aprobar acciones de desarrollo rural, buscando descentralizar su gestión y fortalecer la participación de beneficiarios, especialmente de grupos vulnerables o excluidos. Las mesas integraron diversas organizaciones de productores, representantes de realidades locales y sectores productivos, mujeres y jóvenes rurales, asalariados rurales, cooperativas y

sociedades de fomento, junto con funcionarios estatales afines.

Finalmente, como cuarto hito se destaca la Junta Nacional de Granja, creada en 1990 por Ley N° 16.105, que asesora al MGAP en planes de negocio y seguros para granjeros. Su composición incluye representantes del Poder Ejecutivo, Banco República, la Cámara de Industria y diversas organizaciones privadas vinculadas al sector productivo, evidenciando una integración societal relevante en la política económica y rural.

En materia de infancia, también se observan avances participativos significativos durante las últimas décadas del siglo XX. El Plan de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF), surgido a finales de los años noventa, fue un esfuerzo conjunto entre el Estado y la sociedad civil para implementar políticas de cuidado y atención a la primera infancia, con un enfoque en la equidad social. Además, el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CNETI), creado en el año 2000 por decreto, funciona como un espacio permanente de cooperación entre organizaciones públicas y privadas, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En la misma línea, el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de Niñez y Adolescencia y el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente (CNCHDDNA), dependientes del Ministerio de Educación y Cultura, consolidaron la participación de organizaciones sociales en las políticas públicas relacionadas con la infancia. En la agenda de las políticas de género se destacan dos instancias relevantes. El Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD), creado en 2002 en el marco de la Ley 17.514, es un órgano intersectorial que, además de contar con representantes estatales, incluye a tres delegados de organizaciones no gubernamentales. Su función principal es asesorar al Poder Ejecutivo, supervisar la implementación de la ley y promover programas y evaluaciones anuales sobre violencia doméstica, incorporando estándares internacionales. Por otro lado, la Comisión

Nacional de Seguimiento "Mujeres por democracia, equidad y ciudadanía", fundada en 1996 por organizaciones de mujeres, busca monitorear y promover el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de género, incidir en el diseño de políticas públicas y organizar espacios de formación y debate permanente.

Todos estos órganos asesores en políticas sociales, integrados por organizaciones no gubernamentales, y que implementan dispositivos sociales en colaboración con el Estado, sentaron las bases para la creación del Ministerio de Desarrollo Social en 2005. Este ministerio buscó replicar su modelo de participación en diversas áreas, como género, diversidad sexual, población afro, discapacidad, sistema de cuidados, población rural, y juventudes, entre otras.

En cuanto a la política ambiental, existen dos antecedentes destacados. Primero, la Comisión Técnica Asesora de Ambiente, creada en 1992, que asesora al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en materia ambiental y colaboró en la definición de políticas públicas, constituyendo un modelo consultivo replicado en otras áreas del ministerio durante las gestiones del Frente Amplio. Segundo, las Audiencias Públicas del MVOTMA, que desde 1994 permiten la participación ciudadana consultiva en proyectos con impactos ambientales. La siguiente tabla 6 sintetiza lo descrito.

TABLA. 6. Principales antecedentes institucionales participativos 1985-2004

Espacio de participación institucionalizada	Año de creación	Vinculante/Consultivo
Consejos de Salarios - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	1943	Vinculante
Junta Nacional de la Granja - JUNAGRA - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.	1990	Consultivo- Asesor
Directorio Banco Previsión Social.	1992	Vinculante
Comisión Tripartita de Seguridad e Higiene de la Industria de la Construcción.	1992	Consultivo-Asesor
Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente - COTAMA - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.	1993	Consultivo-Asesor
Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	1996	Consultivo-Asesor
Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI) - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	2000	Consultivo-Asesor
Comisión Tripartita Forestal.	2001	Consultivo-Asesor
Comité Nacional del Plan Caif - Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.	2002	Consultivo-Asesor
Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica.	2002	Consultivo-Asesor
Comisión Tripartita de la Industria Química.	2003	Consultivo-Asesor
Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación.	2004	Consultivo-Asesor
Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de la Niñez y Adolescencia- Instituto del Niño y Adolescente	2004	Consultivo-Asesor
Consejo directivo de la Administración del Sistema Nacional de Salud/	1984-1987	Vinculante
Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente - CNCHDDNA - Ministerio de Educación y Cultura.	2004	Consultivo-Asesor

Fuente: elaboración propia

4.3 Plataformas programáticas y electorales del Frente Amplio en torno a la participación (1971-2019).

El 5 de febrero de 1971, a la hora 11, en sesión realizada en la antesala del Senado del Palacio Legislativo, quedó formalmente constituido el Frente Amplio, de concepción nacional progresista, antiimperialista y democrática avanzada, al llamado del Frente del Pueblo. Se producía, así, el nacimiento formal de una nueva fuerza política que reunía a los sectores auténticamente populares⁸. (Aguirre Bayley 1985, .21)⁹. Vale la pena recordar las palabras de Julio Castro – subdirector del Semanario “Marcha”, pedagogo y periodista, desaparecido el 1º de agosto de 1977; quien hizo referencia a lo que representaba el FA desde sus comienzos:

“El Frente Amplio es un hecho nuevo en la vida política del país. Se presenta, en su participación electoral, como una alianza de partidos que se adapta y funciona de acuerdo a las normas establecidas por la ley de lemas; pero eso es solo su aspecto formal y legal. En su esencia es una nueva forma de participación popular, hasta ahora desconocida entre nosotros. Las masas frentistas no aceptan ningún vínculo de subordinación o dependencia que signe de algún modo su afiliación partidaria. La relación entre el ciudadano y el Frente no genera tutela ni imposición, como tampoco prestación y aceptación de favores, servicios o ayudas. Es una asociación libre, sostenida y fortalecida por la comunidad de ideas y por el paralelo mantenimiento de actitudes comunes. Por estas razones la adhesión al Frente Amplio es su proceso de toma de posesión, de concientización; supone una definición ideológica, pero también una actitud moral. El Frente Amplio, en su organización y militancia, debe ser una gran escuela que ayude al ciudadano a convertirse en agente del proceso integral de cambio que transformará el país”. (Castro 1971, 7).

¿Por qué es importante problematizar y analizar la participación ciudadana en los gobiernos de izquierda, y en particular en los del Frente Amplio? Para responder a esta pregunta es necesario

⁸ Las delegaciones que se alinearon en torno a la Mesa Constitutiva del FA representaban los siguientes sectores políticos: Frente Izquierda de Liberación (FideL); Grupos de Acción Unificadora (GAU); Movimiento Blanco Popular y Progresista (MBPP), Movimiento Herrerista (Lista 58); Movimiento por el gobierno del Pueblo (Lista 99); Partido Comunista; Partido Demócrata Cristiano (PDC); Partido Socialista (sector izquierda nacional); Partido Socialista (Sector Movimiento Socialista); Partido Obrero Revolucionario (trotskista) y también el Comité Ejecutivo Provisorio de los ciudadanos que formularon el llamamiento del 7 de octubre de 1970.

⁹ La gesta del FA llevó un desarrollo gradual. Los primeros intentos arrancan desde varias décadas atrás, en la forja de los Frentes Populares. Los más recientes, para enfrentar la situación de dependencia, acentuada bajo el pachecato, el movimiento de trabajadores, organizado y unido a través de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), y el estudiantado, se enfrentan decididamente al “pachecato”. Aún sin autoridades ni programas comunes, el FA ya existía en el Parlamento como única oposición real al “pachecato”. La actuación política en ese ámbito, y en la calle la respuesta de la clase trabajadora impulsada por la CNT y ciertos acontecimientos en el contexto internacional crearon las condiciones para la cristalización del Frente Amplio. (Aguirre Bayley 1985, 17).

remontarse a los orígenes del Frente Amplio, donde se puede comprender en profundidad su vínculo con las organizaciones sociales y con la ciudadanía, considerados como la base fundamental de su herramienta política.

Algunas explicaciones sobre el surgimiento del Frente Amplio destacan el agotamiento del modelo desarrollista de la posguerra, la crisis de legitimidad del bipartidismo tradicional, y la pauperización y radicalización de las clases medias que habían sido el sostén del modelo batllista. A esto se suma la “difusión” del tercerismo desencantado en los movimientos de izquierda latinoamericanos, impulsados inicialmente por la Revolución Cubana, y la emergencia de una nueva “fuente” de socialización política: el movimiento sindical. Este último contribuyó a la creación de una cultura política distinta (Serna 1998; Rama 1995).

El Frente Amplio, por el contrario, como su nombre lo indica, comienza como un frente que reúne a comunistas, demócratas-cristianos, escindidos blancos y colorados, socialistas, y toda clase de independientes. Aunque el Frente Amplio se diferenció del Partido de los Trabajadores brasileño, invocando una identidad más plural y amplia, mantuvo una estrecha relación con el sindicalismo. Esto le permitió, al igual que en Brasil, capitalizar el voto de los trabajadores sindicalizados y romper con la llamada “esquizofrenia sindical” uruguaya, que postulaba que, a pesar de la fuerte lealtad sindical al movimiento comunista de base, los trabajadores votaban mayoritariamente por los partidos tradicionales en las elecciones nacionales (Solari 1991).

Al repasar la historia de la formación del FA, la misma quedó sellada en el acto multitudinario del 26 de marzo de 1971, como coalición de grupos y partidos de izquierda para disputar las elecciones nacionales de ese año, con la consigna “*La Patria nos llama, orientales al Frente*”; en esta primera aparición pública, en el discurso pronunciado por el Gral. (R) Líber Seregni, Presidente del Frente Amplio. expresó:

“el FA no es una ocurrencia de dirigentes políticos. Es una necesidad popular y colectiva del Uruguay. Por eso el Frente Amplio desencadenó tan rápidamente este movimiento popular de adhesión, participación y militancia. (...) El FA nace del pueblo y se nutre con él” El FA es un frente político unitario constituido por fuerzas políticas y ciudadanos independientes. Este frente político unitario, no constituye una fusión sino una coalición o conjunción de fuerzas. En consecuencia, los partidos o movimientos que lo integran se encuentran vinculados por una alianza basada en el reconocimiento expreso a cada uno de ellos del mantenimiento de su identidad” (Seregni 1971).

La importancia de la participación social y ciudadana en las políticas públicas se mantiene como un eje constante en todos los programas del Frente Amplio durante las nueve elecciones en las que compitió (1971-2019). Kymlicka y Norman (1997) señalan que una de las respuestas desde la izquierda frente a la pasividad ciudadana es otorgar a los ciudadanos mayor poder mediante la democratización del Estado de bienestar y, más ampliamente, a través de la dispersión del poder estatal en diversas instituciones democráticas locales, asambleas regionales y tribunales de apelación. Sin embargo, el simple énfasis en la participación no explica por sí solo cómo garantizar una participación ciudadana responsable ni cómo asegurar que estos mecanismos tengan una incidencia real en los procesos de toma de decisiones públicas.

Este apartado se centra en analizar la diversidad de prácticas participativas institucionalizadas promovidas por los gobiernos del Frente Amplio, a partir de un estudio comparado de los ámbitos de participación impulsados por las instituciones estatales durante sus mandatos a nivel nacional (2005-2020). Dado que la visión participativa ha sido un eje fundacional para la izquierda uruguaya, resulta fundamental preguntarse: ¿qué ocurrió cuando el Frente Amplio tuvo la oportunidad concreta de poner en práctica sus ideales participativos en la definición de políticas públicas?

Al revisar los programas del Frente Amplio entre 1971 y 2019, se pueden extraer algunas reflexiones sobre su enfoque en la participación social. El Frente Amplio ha sostenido de forma continua la centralidad de la participación ciudadana como eje *para la construcción de una*

democracia auténtica, superadora del modelo meramente representativo. Desde sus primeras bases programáticas, se plantea que *la participación popular* —entendida como activa, vinculante y continua— es sustento de la transformación política, económica y social del país. Esta visión se ha traducido en propuestas que abarcan la promoción de la democracia directa, la inclusión de trabajadores en la gestión pública, el fortalecimiento de instancias de planificación y control ciudadano, la creación de espacios territoriales permanentes de participación, y el uso de tecnologías digitales para ampliar las formas de involucramiento. A lo largo del tiempo, se profundiza además la articulación con actores sociales diversos, la descentralización, el reconocimiento de nuevos movimientos y demandas, y la necesidad de revisar las estructuras institucionales para habilitar mecanismos más abiertos y democráticos de decisión, seguimiento y control de las políticas públicas.

En sus inicios, durante la década del 70 y antes del golpe de Estado de 1973, el FA surgió con la convicción de que “la participación popular contribuirá decisivamente a la creación del nuevo Uruguay”. En términos concretos, proponía que, en materia de seguridad social, el Banco de Previsión Social (BPS) debía incluir en su gestión a las organizaciones representativas de jubilados, pensionistas, trabajadores y empresarios. Asimismo, planteaba la elección de representantes de los trabajadores para integrar los directorios de entes autónomos y servicios descentralizados, abarcando empresas públicas, instituciones educativas y sanitarias.

Tras la salida de la dictadura cívico-militar, el programa partidario de 1984 reflejó la coyuntura y reafirmó la importancia de la participación popular como un pilar para la democracia. En este programa se afirmaba que “para la construcción y consolidación de una democracia, se debía apoyar la iniciativa y la participación popular con un control permanente de la ciudadanía sobre las grandes definiciones nacionales, ampliando el uso de instrumentos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular”. Además, se mantenía la idea de la participación de los

trabajadores en la dirección y control de entes autónomos, servicios descentralizados, y en aspectos relacionados con la política salarial, laboral, empleo y seguridad social.

Esta perspectiva se mantuvo presente en todos los programas del Frente Amplio hasta su llegada al gobierno en 2005, cuando se reactivaron los Consejos de Salarios y se reafirmó la representación empresarial y sindical en la dirección del BPS, sin modificar su conformación ni formato, consolidando así la estructura establecida desde la década de los 90, cuando por primera vez se incorporaron representantes sociales en 1996, bajo el gobierno colorado de Sanguinetti.

En la década de los noventa, el Frente Amplio destacó la importancia del fortalecimiento de la sociedad civil y del diálogo con ella como “herramientas imprescindibles para gestar la participación social y política necesaria para los cambios”. Según el II Congreso Extraordinario del FA Alfredo Zitarrosa, solo a través de estas herramientas “*se podrán modificar las relaciones de poder entre los distintos intereses en pugna y los diferentes proyectos de país*”. Este planteamiento cobra especial relevancia en el contexto de los años noventa, cuando el Estado se reducía bajo políticas neoliberales y crecían las organizaciones de la sociedad civil encargadas de llevar adelante programas sociales y educativos.

Así, las ideas que el FA defendía en oposición tenían un fuerte componente social, popular y comunitario en torno a la participación. Reconocían la brecha existente entre, por un lado, *los expertos y políticos, y por otro, la ciudadanía*. Por ejemplo, en el documento “*Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010: porque entre todos otro Uruguay es posible*” se señalaba que predominaban “propuestas reformistas de gabinete sin legitimidad social, en manos de cúpulas de políticos y expertos encargados de formular e implementar

reformas alejadas de la participación ciudadana”. Por ello, planteaban que la transformación del Estado debía ser parte de un proceso de avance hacia una democracia auténtica, con mejoras radicales en la transparencia y la permeabilidad de las decisiones, la creación de herramientas estatales para reforzar el control horizontal y una participación ciudadana amplia y genuina en la toma de decisiones y el control de lo que se hace. En suma, la participación era vista como central para la gobernanza de un posible gobierno de izquierda.

Sin embargo, al asumir el gobierno en 2005, los planteamientos programáticos del FA comenzaron a cambiar conceptualmente. Tras la experiencia de gobernar, la retórica del FA fue distinta a la de cuando era oposición, lo que revela cómo las ideas y posiciones varían según se esté en el gobierno o en la oposición. Esto es especialmente visible en la izquierda, que estuvo más de 30 años en la oposición. A partir de la primera gestión (2005-2010) bajo Tabaré Vázquez, la participación social ya no se concibe como “*participación popular*”, sino como *gestión y ciudadanía activa*. Se mantenía la idea de transformar el Estado para avanzar hacia una democracia auténtica, con mayor transparencia, control horizontal y participación ciudadana real.

En este marco, el programa que apoyó la candidatura presidencial de José Mujica en 2009 afirmaba que “*las políticas sociales deben afianzar los derechos ciudadanos como ejercicio activo de la ciudadanía y sus organizaciones sociales*”. Además, proponía profundizar instancias de diálogo y articulación con la participación calificada de organizaciones sociales, sindicales y de usuarios de servicios, a través de consultas directas, y reconocía la importancia de espacios colectivos de seguimiento y control de las políticas públicas, así como escenarios abiertos para la gestión social de programas sociales, con reconocimiento legal e institucional. No obstante, después de la gestión Vázquez, el FA no enfatizó la innovación en propuestas

participativas que otorgaran a la sociedad civil, movimientos sociales o ONG un rol vinculante en la toma de decisiones. En cambio, se planteó la creación de espacios para “*garantizar el involucramiento de la ciudadanía en el seguimiento y control de servicios públicos y privados*”, como comisiones de participación y conferencias nacionales. Es decir, se impulsaron espacios consultivos, asesores y de diálogo, pero no de co-gestión ni co-gobernanza. Como se evidenció en los espacios participativos creados durante los gobiernos de Mujica y el segundo mandato de Vázquez, todos mantuvieron este carácter consultivo, sin avances hacia mecanismos participativos vinculantes.

Finalmente, en el programa para la elección de 2014, el FA puso énfasis en la incorporación social en un ámbito poco abordado por el partido: el ambiental. En este sector, la participación ciudadana se planteó como garantía de transparencia y democratización en la toma de decisiones. Se propuso avanzar en la asignación de recursos para fortalecer capacidades de control, monitoreo y producción de información, y promover la participación ciudadana en la institucionalidad ambiental y territorial, reforzando los mecanismos legítimos existentes para la planificación y gestión en los territorios. Asimismo, a nivel programático hay un reconocimiento a que:

“para que la participación ciudadana en torno a temas ambientales y territoriales sea más efectiva, es necesario ampliar los canales de participación, apoyar a la sociedad civil organizada, promoviendo la capacitación y sensibilización en los temas ambientales, de forma de asegurar una participación activa de la población en el conocimiento previo de los proyectos de desarrollo que lo requieran. De igual forma se vuelve necesario revisar los mecanismos de participación pública ya previstos en la legislación vigente, mejorándolos de modo de permitir una participación activa de la población que aporte a la toma de decisiones, en el control de la actuación del sistema público y del actor privado involucrado”.

A partir de este sucinto detalle se puede notar que el FA mantuvo en su prioridad programática la participación de actores sociales con un énfasis particular en el movimiento sindical. Tal como especifica Yaffé (1999,50):

“Aunque el Frente Amplio se definió desde su fundación como una fuerza política policlasista, es notorio que la izquierda (especialmente la de definición socialista, pero esto es también aplicable a otras vertientes) consideraba a la clase obrera, o más ampliamente, a los trabajadores como su base social natural y se concebía a sí misma como la representación política de la misma. En la práctica, ha sido fuerte la vinculación con el movimiento sindical, constituyendo con el mismo su relación privilegiada en lo que a vinculaciones sociales refiere”

Así, la instalación del gobierno del FA colocó a los sindicatos uruguayos de trabajadores ante una situación inédita. Por primera vez, el gobierno es ejercido por la fuerza política con la que el movimiento sindical mantiene un vínculo de histórica hermandad. Desde que en 1971 se fundó el FA, la gran mayoría de los dirigentes sindicales han sido militantes pertenecientes a alguna de sus fracciones. De hecho, el FA ha sido desde entonces el hermano político del sindicalismo nucleado en el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) (Yaffé y Senatore 2005).

En relación con los movimientos sociales y su participación en la construcción de la agenda pública de los gobiernos del Frente Amplio, Moreira (2019) destaca el papel fundamental de la sociedad civil en la creación de una “nueva agenda de derechos” en Uruguay, que incluye temas como la despenalización del aborto, el matrimonio igualitario y la regulación del cannabis. Sin embargo, Moreira (2019) señala que la sociedad civil en Uruguay se caracteriza por ser fragmentada, dispersa, autónoma y con dificultades para articular una agenda común. Al igual que el sistema de partidos, su funcionamiento refleja una política de bloques. Por un lado, un bloque “de derecha” conformado por cámaras empresariales, en ocasiones la Iglesia Católica, por otro lado, el bloque “de izquierda” parece menos cohesionado y reúne a los movimientos sindicales, estudiantiles, feministas y organizaciones “*pro derechos*” que ejercen presión sobre el gobierno y llegan a acuerdos “neocorporativos” para avanzar en políticas progresistas en esas

tres áreas. Sin embargo, diversos movimientos y organizaciones se han ido alejando del gobierno del FA, aumentando su distancia tanto respecto al partido como a la propia fuerza política, esto último se profundizará en los capítulos para los casos de estudio. A continuación, se presenta lo más destacado de cada programa junto con una tabla (nº7) que resume las ideas rectoras y propuestas en relación con la participación.

TABLA. 7. Principales ideas y propuestas en los programas del FA 1971-2019

Año	Nombre del documento	Principales ideas y propuestas en torno a la participación para con la gestión gubernamental
1971	30 Primeras Medidas de Gobierno	Idea rectora. La participación popular en las transformaciones económicas, políticas y sociales constituye un elemento central. Desde su origen, el Frente Amplio ha manifestado un carácter profundamente democrático y distintivo en la política uruguaya contemporánea, siendo dicha participación un factor clave para la construcción del nuevo Uruguay. Propuestas. Se proponen medidas basadas en la participación popular activa y continua. Se busca fortalecer la democracia directa, fomentar la participación juvenil e incorporar a los trabajadores en la gestión de organismos públicos. Todo ello apunta a una mayor transparencia, control ciudadano y profundización democrática.
1984	Bases Programáticas de la Unidad. Líneas Fundamentales de Acción y Medidas de Emergencia.	Ideas rectoras. Construcción y consolidación de una democracia auténtica, como sustento de toda la sociedad uruguaya. Se apoya en la iniciativa y la participación popular, que conformarán la sustancia con que se llenarán y fortalecerán las formas y los mecanismos institucionales. Propuestas. Se centran en fortalecer la democracia directa mediante el control ciudadano sobre las decisiones nacionales y el uso de mecanismos como plebiscitos, referéndums e iniciativas populares. Se impulsa también la participación de los trabajadores en la gestión de entes públicos, la creación de un sistema nacional de salud participativo
1989	Plataforma Electoral del Frente Amplio	Este documento no pudo ser localizado.
1994	Plataforma Electoral del Frente Amplio	Este documento no pudo ser localizado.
1999	El Otro Programa. Bases Programáticas. Proyecto alternativo	Idea rectora. La capacidad de escucha, el diálogo fecundo con la sociedad civil y la formulación de propuestas surgidas de ese intercambio son herramientas clave para promover la participación social y política necesaria para el cambio. Esta orientación se reflejará en la concepción del modelo alternativo de gobierno, promoviendo una relación participativa entre Estado y sociedad. Propuestas. Priorizan una política cultural integral, orientada a la promoción y participación democrática de la comunidad. En el ámbito agropecuario, se fomentarán formas asociativas entre productores, fortaleciendo sus capacidades organizativas, autogestionarias y económicas. Se apuesta por la descentralización política, administrativa y financiera, para garantizar la participación ciudadana en todas las etapas de la gestión pública.

2004	El Gobierno del Cambio. Propuestas y Proyectos. Ciclo La transición responsable	Idea rectora. La consolidación del sistema democrático uruguayo es fundamental para el proyecto progresista, basado en la libertad, la justicia y la participación efectiva de la ciudadanía. Actualmente, las reformas se desarrollan con escasa legitimidad social, concentradas en élites políticas y expertas, sin una verdadera inclusión ciudadana. Por ello, se propone que la transformación del Estado avance hacia una democracia auténtica, con mayor transparencia, control horizontal y una participación ciudadana amplia, genuina y vinculante en la toma de decisiones y su supervisión.
		Propuestas. Se impulsa una transformación educativa con la participación activa de todos los actores sociales. Se plantea profundizar los espacios de diálogo y articulación, reconociendo el rol de organizaciones sociales, sindicales, de usuarios y ciudadanía en general, mediante mecanismos de consulta directa. Asimismo, se propone dar respaldo legal e institucional a los espacios colectivos de seguimiento, control y gestión social de las políticas públicas.
2009	Propuestas Para Seguir Construyendo un País de Primera	Idea rectora. Implementación de espacios de participación social en la toma de decisiones y en la gestión territorial, con el necesario apoyo técnico que le aporte información y conocimiento a la ciudadanía. Impulsar mecanismos, formas y espacios de participación en los procesos de formulación e instrumentación de políticas públicas, con el fin de profundizar los valores e instituciones democráticas. Propuestas. Se propone implementar espacios de participación social en la toma de decisiones y la gestión territorial, con apoyo técnico que brinde información y conocimiento a la ciudadanía. Se impulsarán mecanismos y formas de participación en la formulación y ejecución de políticas públicas, para fortalecer los valores e instituciones democráticas. El programa destaca que la participación activa requiere considerar a todos los actores al definir políticas.
2014	Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020. Bases Programáticas	Idea rectora. Se plantea la necesidad de profundizar alianzas con actores sociales y productivos que contribuyan a enriquecer las políticas públicas y su evaluación. Asimismo, se promueve una articulación con el sector empresarial orientada al crecimiento sustentable. Se reconoce que junto a las organizaciones tradicionales, emergen nuevos movimientos sociales que reivindican derechos vulnerados, cuya participación el Estado debe atender y fomentar activamente. Propuestas. Fortalecimiento de la participación ciudadana como principio transversal en diversas áreas de política pública. En educación, se plantea alinear la conducción de la ANEP. En salud, se promueve una participación social ampliada que trascienda los espacios formales. En materia ambiental, se subraya la participación ciudadana como condición para la transparencia y la democratización, incorporándola en la institucionalidad territorial.
2019	Propuesta Bases Programáticas 2020 / 2025	Idea rectora. Se considera fundamental avanzar en la creación de nuevos instrumentos que promuevan y faciliten dicha participación. Esto requiere no solo una revisión crítica del marco normativo vigente, sino también la aprobación de nuevas disposiciones que habiliten y dinamicen mecanismos complementarios de participación democrática. Propuestas. Se plantea fortalecer la construcción de políticas públicas con participación efectiva de actores sociales e institucionales, en todos los niveles de gobierno. Para ello, se propone mantener y ampliar alianzas con trabajadores, organizaciones de la sociedad civil, empresarios y ciudadanía en general, promoviendo nuevos espacios territoriales de participación y consolidando experiencias exitosas

Fuente: elaboración propia a partir de los programas del FA 1970-2019

4.4 Un mapeo general de las instituciones participativas en los tres gobiernos del Frente Amplio (2005-2020)

En esta sección se presentan los principales espacios participativos que se implementaron en las políticas públicas impulsadas por el Frente Amplio (FA) durante sus distintos gobiernos. Se analizan tanto las políticas prioritarias programáticas que definieron al FA como un gobierno de izquierda, como aquellas políticas de Estado en las que se buscaron acuerdos con todo el sistema de partidos uruguayo, tales como las áreas tributaria, educativa, laboral y social. Además, se incluyen espacios de participación surgidos a partir de la incorporación de nuevos temas, impulsados por una diversidad de actores sociales o por cambios en la opinión pública que modificaron la agenda estatal. Estos temas incluyen seguridad, género y medioambiente.

Para ello, se realizó un mapeo general de los principales mecanismos de participación ciudadana implementados en las políticas públicas desarrolladas por los tres gobiernos del FA. Este mapeo ofrece un panorama claro sobre qué espacios se abrieron, para qué temas específicos, con qué actores se trabajó y bajo qué estatus jurídico fueron creados. También se distingue si estos mecanismos fueron permanentes o si respondieron a situaciones coyunturales. El primer gobierno de izquierda se caracterizó por una amplia agenda en materia de bienestar social y reformas estructurales históricas, como la tributaria y la de salud. En el caso de la reforma tributaria, se promovieron instancias de diálogo bilateral con grupos de presión, consultas virtuales a la ciudadanía y reuniones en el marco del Consejo Nacional de Economía

¹⁰. La tributación de la riqueza fue un tema prioritario para el FA desde sus orígenes, y su

¹⁰ El artículo 206 de la Constitución establece que se podrá establecer por ley la creación de un Consejo de Economía Nacional (CEN), con carácter consultivo y honorario, compuesto de representantes de los intereses económicos y profesionales del país. La ley indicará la forma de constitución y funciones del mismo. Nunca desde que se colocó esta posibilidad normativa en la Constitución de 1934 un gobierno lo había convocado. Fue así que el gobierno del FA en su primer gobierno lo crea por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo en marzo de 2005, reglamentado en diciembre de ese mismo año. En su intención legal el CEN plantea como objetivo convertirse en el *ámbito institucional de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado* para abordar los aspectos económicos y sociales de las políticas públicas; definiéndolo como una *instancia de representación* de la sociedad civil.

implementación estuvo clara desde un inicio¹¹. Según la Constitución vigente (1996), la aprobación de leyes tributarias corresponde al Poder Legislativo, mientras que su reglamentación es competencia del Poder Ejecutivo. Durante el primer semestre de cada mandato, el Ejecutivo presenta al Legislativo el presupuesto nacional, lo que permitió al FA mantener su autoridad en asuntos fiscales, limitándose a abrir espacios de diálogo con los principales actores sociales.

En cuanto a la salud, y siguiendo sus lineamientos programáticos, el FA incorporó a los trabajadores en la gobernanza a través del Directorio de ASSE y la Junta Nacional de la Salud. Esta última incluye representantes del Poder Ejecutivo (Ministerios de Salud Pública y Economía y Finanzas), del Banco de Previsión Social, de prestadores integrales de salud, de los trabajadores de dichos prestadores y de usuarios de la salud pública y privada. Así, en términos de participación social, todos los actores relevantes del Sistema Nacional Integrado de Salud están representados.

Respecto a la regulación laboral y de seguridad social, en 2006 se convocaron elecciones para la representación efectiva de trabajadores, empresarios y pasivos en el Banco de Previsión Social (BPS). Se creó el INEFOP como organismo rector del empleo y la formación profesional, con representación sindical, empresarial y de la economía social en su directorio,

¹¹ En 1994, el II Congreso Extraordinario realiza una descripción de la propuesta de reforma tributaria centrada en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. Según el documento de dicho congreso la política tributaria propuesta se basaba en cinco principios rectores: progresividad, debido al actual sistema regresivo; finalismo, de manera que incentive el aumento en la producción y distribución progresiva del ingreso; generalidad, adaptando la incidencia del sistema según la capacidad contributiva de las personas; coherencia, eliminando las distorsiones de los hechos tributarios; y equidad, tanto en los impuestos directos como en los impuestos indirectos. Otras características del sistema propuesto eran la simplicidad de manera de aumentar el nivel de inversión y la recaudación, la disminución del peso de la tributación indirecta sobre el volumen de recaudación total y el equilibrio presupuestal como una de las metas principales. En el Tercer Congreso Extraordinario “Alfredo Zitarrosa” de 1998 se señala que el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas debe apuntar a lograr los siguientes objetivos: “obtener los recursos suficientes para financiar las necesidades presupuestales del Estado, operar como factor de redistribución de riqueza, marcar una política indicativa de la orientación económica, fomentando un país productivo de bienes y servicios, lograr un equilibrio entre los diversos impuestos que gravan la renta, el capital y el consumo, modificando la situación actual basada en la imposición al consumo”.

y se reinstalaron los Consejos de Salarios. En estos últimos, aunque se mantuvo el formato histórico sin innovaciones en la modalidad de participación, desde 2005 se distinguieron tres áreas de negociación: sector privado (tradicional), sector público y sector rural. En 2008 se incorporó además el Grupo 21, que representa a trabajadoras del hogar y trabajadores rurales. En el ámbito educativo, el FA modificó la gobernanza retomando la participación docente en los consejos de la ANEP, tal como lo establecieron sus programas. En seguridad pública, se implementaron las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana, que permitieron canalizar demandas sociales y vecinales para mejorar la coordinación con el gobierno nacional y fortalecer la gestión local en seguridad.

En materia de género, se impulsaron políticas como el Plan de Equidad y la Promoción de Igualdad de género desde el Ministerio de Desarrollo Social, generando espacios de participación como las Mesas Interinstitucionales de políticas sociales, los consejos sociales y el Consejo Nacional de Género, todos de carácter consultivo.

Por último, la reforma energética, una política central en la gestión de Tabaré Vázquez, no contó con un espacio de participación institucionalizado, sino que se desarrollaron diálogos bilaterales entre las autoridades de la Dirección Nacional de Energía, empresas y académicos. En continuidad con lo expuesto sobre los espacios participativos durante el primer gobierno del Frente Amplio, el segundo mandato, liderado por la administración de José Mujica (2010–2015), se destacó por la incorporación de una agenda postmaterialista que posicionó al país en el debate internacional sobre derechos civiles y libertades individuales. Tres políticas fueron emblemas de esta etapa: la regulación del cannabis, la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y la ley de matrimonio igualitario. Estas reformas, impulsadas por movimientos juveniles, feministas y colectivos de la diversidad sexual y feministas, generaron también espacios de participación orientados al monitoreo y seguimiento de su implementación.

En particular, para los temas de diversidad sexual se creó un Consejo Nacional de carácter consultivo; en el caso de la IVE, el seguimiento se canalizó a través de la Comisión Asesora en Salud Sexual y Reproductiva; mientras que, en el marco de la ley de regulación del cannabis, además de los diálogos previos a su aprobación, se contempló la creación de un Consejo Nacional Honorario bajo la órbita del IRCCA, con representación de clubes de membresía y asociaciones de autocultivadores. Sin embargo, a pesar de estar previsto por ley, este consejo nunca fue efectivamente convocado.

Durante este período, también se promovieron múltiples instancias de diálogo en torno a diversas temáticas como empleo juvenil, educación (Congreso Nacional de Educación), diversidad sexual, gobierno abierto, IVE, seguridad social y el Sistema Nacional de Cuidados. Estos diálogos, en su mayoría impulsados con apoyo de la cooperación internacional, buscaron legitimar las políticas públicas mediante la participación de actores sociales y políticos. Esta modalidad deliberativa fue característica de las gestiones frenteamplistas, especialmente durante los gobiernos de Vázquez, y combinó el diálogo como herramienta de consulta con el diseño de leyes concretas.

En ese marco, una de las iniciativas más amplias fue el “Diálogo Social: Uruguay al Futuro”, llevado adelante en 2015 con el inicio del segundo gobierno de Vázquez. Esta propuesta, convocada y organizada por Presidencia de la República, buscó promover un proceso de participación plural y abierto para generar insumos estratégicos orientados a pensar el desarrollo del país en el mediano y largo plazo. El proceso se estructuró en tres grandes ejes temáticos —Desarrollo e Inserción Internacional, Protección Social y Políticas Transversales— articulados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, y estuvo orientado a la construcción de una agenda país hacia 2030 y 2050.

En cuanto a la política de aguas, que será abordada en profundidad más adelante, es importante señalar que su implementación dio cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución de la República. Se desarrollaron mecanismos participativos como las Comisiones de Cuencas y Acuíferos (CCA) y los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH), creados por ley en 2009 e instalados posteriormente, además de la Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento (COASAS). Todos estos organismos funcionan bajo la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y constituyen un modelo avanzado de participación territorial y sectorial.

El segundo gobierno de Vázquez (2015–2020) representó en muchos aspectos una continuidad con respecto a las políticas diseñadas durante la primera década de gobiernos frenteamplistas. No se promovieron grandes reformas estructurales ni innovaciones sustantivas en términos de participación. A nivel económico, por ejemplo, se aprobó la ley de inclusión financiera, sin establecer espacios institucionalizados de participación más allá de los diálogos mantenidos durante su fase de diseño. Lo mismo ocurrió con la reforma del Código del Proceso Penal, donde se optó por consultas con expertos, pero sin una convocatoria participativa más amplia. En este contexto, merece especial atención el desarrollo del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, principal iniciativa del quinquenio 2015–2020. Diseñado durante la gestión de Mujica, el sistema fue implementado en el tercer gobierno frenteamplista con el objetivo de establecer un modelo de responsabilidad compartida entre Estado, familias, comunidad y mercado para garantizar el bienestar, la autonomía y el desarrollo integral de personas en situación de dependencia. Su estructura institucional incluye un Consejo Directivo de carácter político y un Comité Consultivo, espacio participativo en el que intervienen representantes de la sociedad civil, trabajadores, academia y actores del sector privado vinculados al sistema. Este modelo revela una tendencia ya presentada en otras políticas sociales promovidas desde el

Ministerio de Desarrollo Social: la habilitación de espacios consultivos sin capacidad de decisión vinculante. A pesar de la centralidad que tienen las organizaciones sociales en la implementación del sistema de cuidados, estas no forman parte del órgano de decisión, lo que expresa una lógica institucional donde la participación se limita al asesoramiento y seguimiento.

En la siguiente tabla 8 se presentan iniciativas institucionales de participación social desarrolladas por los gobiernos del Frente Amplio (2005-2019), diseñadas y coordinadas desde el ámbito gubernamental nacional.

Tabla. 8. Instituciones participativas creadas por los gobiernos del FA 2005-2020.

Marco jurídico	Área de política pública	Institución participativa	Objetivo	Año	Función vinculante
Decreto N° 133/005	Salud	Consejo Consultivo para la Implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud.	Espacio de participación creado por decreto N°133/005 para la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud	2005	No
Ley 18.103	Género	Consejo consultivo de género	Es el ámbito interinstitucional que define las prioridades de política pública de género	2005	No
Ley N° 17.866	Políticas sociales	Consejos consultivos	Ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil para las políticas de género, infancia, adultos mayores, diversidad sexual, juventud.	2005	No
Ley N°: 17234 y por decreto N°: 52/005	Ambiente	Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas	Llevar la política de áreas naturales protegidas a nivel nacional, así como en la aplicación y cumplimiento de la Ley	2005	No
Ley N° 18362	Seguridad	Mesa Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana Ministerio de Interior	Espacio de participación colectiva donde se reciben planteos de vecinos para el mejoramiento de la seguridad en la zona	2006	No
Ley N° 17.951	Deporte	Comisión Honoraria en el deporte	Trabaja en la Prevención de la Violencia en el Deporte	2006	No
Ley N° 18.063	Integración regional	Protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur	Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración.	2006	No
Resolución N°: 113/2007	Ambiente	Comisión de Seguimiento Proyecto UPM	seguimiento al desempeño ambiental de proyectos que cuentan con Autorización Ambiental ya sea para la construcción o la operación.	2007	No
Ley 18.126	Agropecuario	Mesa de Desarrollo Rural.	Ámbito de diálogo para la articulación público-privado en relación a las políticas de desarrollo rural.	2007	No
Ley 18.211	Salud	Junta Nacional de Salud (JUNASA)	Encargada de administrar el Seguro Nacional de Salud; tiene potestad decisoria sobre todo lo atinente al mismo.	2007	Si
Ley N° 18.211	Salud	Directorio de ASSE.	Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y sus ámbitos participativos. Reforma de la Salud.	2007	Si
Ley 18.381	Comunicación	Consejo Consultivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública.	Espacio interinstitucional con participación de organizaciones de la sociedad civil, que tiene como cometido asistir al Consejo Ejecutivo de la Unidad en materia normativa sobre el acceso a la información pública.	2008	No
Ley 18.331	Seguridad	Consejo Consultivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP).	El ámbito en que se desarrolla es la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales	2008	No
Ley 18.437	Educación	Congreso Nacional de Educación.	Constituye el ámbito nacional de debate del Sistema Nacional de Educación Pública	2008	No
Ley N° 18.308	Ordenamiento Territorial y Desarrollo	Consejos asesores en vivienda y desarrollo, mejoramiento de barrios	Para los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial	2008	No

Marco jurídico	Área de política pública	Institución	Objetivo	Año	Función vinculante
Ley N° 18.331	Seguridad ciudadana	Consejo Consultivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCP)	Es el encargado de brindar asesoramiento en cualquier aspecto de su competencia y de ser consultado cuando este ejerza potestades de reglamentación.	2008	No
Ley N° 18.381	Acceso a la Información Pública	Consejo Consultivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)	El trabajo se focaliza en garantizar el derecho de acceso a la información pública	2008	No
Ley N° 18.437	Educación	Consejos de educación, Congreso de educación, consejos de participación estudiantil.	La Ley General de Educación, en varios de sus artículos refiere a la necesidad de promover instancias de participación ciudadana	2008	Si
Ley N° 18.508	Trabajo	Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público	Ley de Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales del Sector Público	2008	Si
Resolución de URSEA N° 44/008.	Energía y Agua	Consulta Pública de URSEA	El objetivo es que la ciudadanía en general pueda realizar aportes y/o planteos referidos a normativas regulatorias.	2008	No
Ley N° 19355 y Decreto N° 238/009	Cambio Climático	Consejo coordinador en cambio climático	coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático	2009	No
Ley N° 18.566	Salario	Consejo Superior Tripartito	El Consejo Superior Tripartito es el órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales.	2009	Si
Ley N° 18.632	Cultura	Participación en gestión de bibliotecas	Se habilita la participación de la sociedad civil en la gestión de las bibliotecas	2009	No
Art. 47 Constitución Ley N° 18.610	Agua.	Comisiones de Cuenca y Consejos Regionales	Participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control	2009-2013	No
Resolución ministerial	Social	Ámbito Bilateral ANONG-DNPS - Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Se trata de un espacio de diálogo entre la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y la Comisión directiva de ANONG	2010	No
Ley N° 18.846	Industria	Consejos sectoriales de industria	Ámbito de coordinación para contribuir al desarrollo y promoción de políticas de especialización productiva.	2011	No
Convenio OPP	Energía	Comisión Interinstitucional de Electrificación Rural (CIER)	Es el órgano responsable de del Programa de Electrificación Rural	2012	No
Ley N° 19.037	Cultura	Consejo de Museos	Órgano consultivo encargado de la elaboración de políticas museísticas de alcance nacional	2012	No
Ley 19.122	Social	Consejo Consultivo	Consejo Consultivo que establece acciones afirmativas para afrodescendientes.	2013	no
Ley 19122	Social	Consejo consultivo Xenofobia y toda otra forma de Discriminación	Colabora, asesora y monitorea a la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación	2013	no

Marco jurídico	Área de política pública	Institución	Objetivo	Año	Función vinculante
Ley N° 19.172	Drogas	Consejo Nacional Honorario de Cannabis	Asesora al Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) en la implementación de políticas relacionadas con el cannabis.	2013	No
Ley N° 19.175	Pesca	Consejo Consultivo de la Pesca y el Consejo Consultivo de Acuicultura	Establece la promoción para la participación activa en la administración de los recursos hidrobiológicos de todas las personas interesadas	2013	No
Resolución N° 1036/2013	Ambiente	Comisión Asesora Específica del Área de manejo de hábitats y/o especies	Es el ámbito de participación para el asesoramiento, promoción, seguimiento y control de la gestión del área protegida.	2013	No
Decreto N° 025/14	Política exterior	Sistema de Diálogo y Consulta en cancillería	Es una herramienta que institucionaliza y amplía la visión de trabajo participativo y abierto a la ciudadanía de la Cancillería, sustancial en la política exterior.	2014	No
Ley 17.296	Comunicación	Bipartita con Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) - Presidencia de la República - URSEC	Mesa de diálogo de carácter bipartita entre la Comisión Directiva de URSEC y representantes de la APU	2015	No
893/015	Justicia	Comisión de seguimiento evaluación y monitoreo del Plan Nacional de Acceso a la Justicia y Protección Jurídica.	Evaluación y monitoreo del Plan	2015	No
Decreto 304/015	Seguridad	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas.	Espacio de articulación a través del cual se planifican acciones comunes y se conciertan respuestas para un mejor abordaje de la temática.	2015	No
Decreto 3314/2015	Diversidad	Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual	Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de diversidad sexual y promover la transversalización del enfoque de diversidad sexual en las políticas públicas.	2015	No
Ley 19353	Cuidados	Comité Consultivo de Cuidados	Diseño e implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.	2015	No
Ley N° 19.317	Biotechnología	Consejo Sectorial de Biotechnología	Tiene por objetivo la recomendación las medidas que entienda pertinente adoptar	2015	No
Ordenanza	Social	Diálogo Social	Instancias de diálogo y consultivas sobre los temas que se abordarán están directamente vinculados con los ODS	2016	No
Decreto Presidencia	Comunicación	Bipartita con Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos	Espacio de diálogo institucionalizado de carácter bipartito entre la Comisión Directiva de URSEC y representantes de la Asociación Nacional de Broadcasters	2018	No
Ordenanza	Comunicación	Consultas públicas URSEC	Realizar aportes y/o planteos referidos a normativas regulatorias	2019	No

Fuente: elaboración propia en base a la normativa citada y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información

Conclusiones

Aunque históricamente el Frente Amplio (FA) ha promovido la participación ciudadana como un eje central en su concepción de la gestión gubernamental, una vez en el ejercicio del poder, la apertura efectiva de dispositivos institucionales de participación en las distintas arenas estatales no siempre se alineó con sus principios programáticos. En la práctica, estos espacios no constituyeron, en todos los casos, canales efectivos de intermediación entre actores sociales y el Estado en los procesos de toma de decisiones en política pública.

Tal como se ha analizado desde una perspectiva normativa, institucional y programática, la experiencia acumulada por los gobiernos del FA en relación con las instituciones participativas permite extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, en cuanto a la función de los espacios participativos, las innovaciones se limitaron principalmente a formatos consultivos o informativos. Los diseños institucionales que otorgaron capacidad vinculante a la participación ciudadana se restringieron a estructuras como directorios o consejos, ya existentes en gobiernos de los partidos tradicionales.

En segundo lugar, el tipo de actor social involucrado parece incidir fuertemente en el grado de incidencia que puede tener un espacio de participación sobre el proceso de formulación e implementación de políticas públicas. Salvo el caso de los usuarios de salud, que participan en órganos como la JUNASA o el directorio de ASSE, los espacios con capacidad decisoria o vinculante se concentran en ámbitos donde los actores sociales involucrados son sindicatos y organizaciones empresariales.

Un tercer aspecto relevante es la arquitectura institucional en la que se insertan estos espacios. Las dependencias del Poder Ejecutivo han desarrollado ciertos mecanismos participativos innovadores —como consejos consultivos, jurados ciudadanos o diálogos sectoriales— mientras que los organismos autónomos y entes descentralizados tendieron a mantener diseños

participativos tradicionales, sin mayores transformaciones.

Por último, y no menos importante, la priorización histórica e ideológica de la tensión capital-trabajo dentro de la izquierda uruguaya parece haber orientado de forma clara los criterios de participación efectiva en temas redistributivos. En estas áreas, los espacios de toma de decisiones se diseñaron explícitamente para garantizar la representación tanto sindical como empresarial, otorgándoles capacidad vinculante como forma de asegurar la expresión institucionalizada de intereses en conflicto.

Esto es identificado y resaltado en el documento del FA de 2020, en el que el partido reconoce en su balance y autocrítica en torno a los 15 años de gobierno y asume que:

“No hubo un rumbo claro que apuntara a la construcción de una cultura democrática de participación continua en la esfera pública, ni se desarrollaron herramientas sólidas para la participación política de la ciudadanía en los diversos marcos institucionales, dificultando la apropiación popular de las políticas públicas. La democracia no es sólo un conjunto de normas para elegir autoridades. (...) Desde una perspectiva popular, la democracia es un proceso permanente de participación y construcción colectiva, transformando lo social para ampliar nuestros márgenes de libertad e igualdad” (FA 2020, 7-19).

En suma, hubo poca innovación en los formatos de las instituciones participativas durante los gobiernos del Frente Amplio. La ruptura con respecto a lo que hubo previo a 2005 en este tema tuvo que ver más que nada con aumentar considerablemente los espacios participativos de consulta, informativos, asesoría, diálogos. Por ello, a nivel de la administración central, esto no necesariamente se vio reflejado en una mayor legitimidad a todos los actores sociales – en especial organizaciones de la sociedad civil como ONGs, organizaciones feministas, ambientalistas – por el contrario, las mismas no estuvieron en los espacios de incidencia real y efectiva en la toma de decisiones.

CAPÍTULO 5: Participación institucionalizada en la política de salario: el caso de los Consejos de Salarios

“Las multitudes pesan en la vida política, pero sólo cuando están organizadas deciden”.
Grupos de Acción Unificadora (GAU) ¹²

Resumen

El presente capítulo analiza la participación institucionalizada a partir del caso de los Consejos de Salarios. Analiza la evolución histórica de estos consejos desde su creación en 1943, pasando por su suspensión y posterior restauración en 2005 bajo el gobierno del Frente Amplio. Se examinan las dinámicas participativas tripartitas entre el Estado, los empresarios y los trabajadores. El capítulo también considera la conflictividad laboral, la negociación colectiva en diversos sectores (incluyendo el rural y el doméstico) y las opiniones de diferentes actores sociales sobre la participación y el diálogo social en la formulación de políticas laborales. Así, los Consejos de Salarios constituyen un formato participativo de carácter vinculante y coordinado, de acuerdo con la tipología desarrollada en esta tesis. Vinculante, porque las resoluciones adoptadas en las rondas de negociación son de cumplimiento obligatorio para todas las partes y configuran la política salarial nacional. Coordinado, porque el Estado convoca, media y regula, garantizando reglas estables que articulan las posiciones de actores con intereses contrapuestos. De este modo, el caso de los Consejos de Salarios aporta evidencia comparativa sobre cómo este tipo de participación ofrece un modelo de institucionalización de diálogo social con capacidad de decisión efectiva.

¹² GAU fue la organización de gremios estudiantiles, sindicatos y la unificación de la izquierda en el Frente Amplio del pasado reciente (1967 -1985)

Introducción: relaciones laborales y política salarial en Uruguay

En un informe de la OIT sobre las relaciones laborales en Uruguay, publicado en 1987, se afirmaba que *“la política laboral y las relaciones de trabajo, tal como son entendidas, surgen con el Uruguay moderno, comenzando a fines del siglo XIX y manifestándose sobre todo en los albores del siglo XX”* (OIT 1987, 23).

En este proceso fundacional, la aprobación de la ley de las ocho horas en 1915 marcó un hito decisivo. Con ella, se dejaba atrás un régimen laboral extenuante, caracterizado por jornadas de 12 a 14 horas diarias, trabajo a destajo y relaciones de dependencia de corte casi feudal. Esta transformación no fue ajena al contexto global: las intensas luchas obreras en Europa, Estados Unidos y también en Uruguay comenzaron a dar sus frutos. El país avanzaba así hacia una legislación laboral moderna, adaptando su organización del trabajo a la jornada de ocho horas.

Sin duda, esta fue la primera gran conquista del movimiento obrero uruguayo. Representó un cambio estructural en favor de los asalariados, quienes vieron una mejora significativa en su calidad de vida. A casi un siglo de su aprobación, la ley de las ocho horas sigue siendo un pilar fundamental en la regulación del trabajo en Uruguay y puede considerarse el primer gran mojón en la historia moderna de sus relaciones laborales (Cuesta Duarte 2014).

A través de la política salarial, el Estado refleja relaciones de poder, pero a la vez es portador de tensiones y conflictos que pueden dar forma e influir en la transformación de los procesos en curso (Collier y Collier 1991; Acuña 1995). La combinación final de estos factores expresa el modo en que la sociedad y los actores políticos resuelven en cada periodo histórico, la pugna de intereses en torno al rol del Estado en un aspecto clave de la política laboral (Notaro 1990; 2005; 2007; 2010; Filgueira 1998; Amarante y Arim 2005). La literatura sobre el corporativismo

también hace foco en la relación entre el Estado y los actores colectivos organizados en torno a intereses. Siguiendo a Schmitter (1992, 17), el corporativismo, en tanto sistema de representación de intereses alternativo al pluralismo, implica, un particular arreglo institucional por el cual se vinculan los intereses de grupos organizados de la sociedad civil con las estructuras de decisión estatales. En este sistema típico-ideal, el Estado incentiva la estructuración de un número limitado de grupos no competitivos entre sí y de membresía obligatoria dentro de su categoría, a los cuales reconoce oficialmente, subsidia y concede un deliberado monopolio representativo, a cambio de un constreñimiento sobre la selección de su liderazgo y la articulación de sus demandas (Schmitter 1992, 24; Collier y Collier 1991, 1997).

Existe cierto consenso académico en el ámbito nacional acerca de un conjunto de patrones tradicionales que forman parte de la estructura de intermediación de intereses entre los partidos, el Estado y la sociedad civil, que han desempeñado los grupos de presión (Barrán y Nahum 1981; Superville y Quiñónez 2003; Rodríguez Azcúe 2011, Senatore y Zurbriggen 2007; Senatore 2008; 2009; Pucci et al. 2009). El papel central que han desempeñado los partidos políticos en el curso histórico de larga duración, en tanto articuladores de los diversos intereses y demandas generadas en la esfera de la sociedad civil con el espacio político público, ha reducido el campo de despliegue de los desempeños corporativos (Rilla, Caetano, Pérez 1987). Asimismo, la temprana consolidación de los partidos como mediadores y vehículos de consenso e integración, se asocia a un estado “*relativamente autónomo*” en sus políticas con respecto a los sectores económicamente dominantes y la colonización del mismo por un elenco político profesional (Solari 1964; Real de Azúa 1969, 1988).

La política salarial involucra directa o indirectamente a toda la sociedad; cómo se lleva adelante la misma, es una discusión de economía política e implica una construcción de las relaciones

laborales entre el Estado, los empresarios y los trabajadores. No se puede entender la política salarial sin la comprensión de las instituciones que dan forma a la misma. Problematicar el lugar del Estado y las políticas participativas como son los CS, traslada el debate a un valioso trabajo de Skocpol (1989) *“El Estado regresa al primer plano”*; invitando a plantear la siguiente pregunta ¿Qué autoridad establecida tiene un Estado para diseñar la política salarial y mandar a empresarios y trabajadores que la misma sea en base a reglas fijadas? Regular la fijación de salarios incide en las capacidades de los actores sociales involucrados y su acción política colectiva. Hay consenso en que el Estado necesita cierta autonomía para interactuar con múltiples actores, haciendo explícita la complejidad de la política salarial, por la propia interacción que se da entre el mercado y el Estado como también por los partidos y los actores colectivos, donde además se da un *policy-feedback* de las políticas de bienestar: están por un lado, los intereses ciudadanos, beneficiarios de las políticas redistributivas y por el otro, los proveedores del bienestar (Esping Andersen 1990).

5.1 Origen de los Consejos de Salarios

En Uruguay, la idea de creación de los Consejos de Salarios se remonta a 1912, cuando Emilio Frugoni¹³ propone un proyecto de ley al parlamento de aquel entonces, iniciativa que no tuvo andamio a pesar de la preocupación por el valor del salario mínimo. Afirmaba Frugoni en la cámara de diputados: *“si esperamos nosotros a dictar una ley que por sí sola resuelve el problema de la sindicación, el problema del salario, el problema de la vivienda, corremos el riesgo de no hacer absolutamente nada.*

¹³ Escritor y político uruguayo. Fue fundador y principal dirigente del Partido Socialista del Uruguay, creado en 1910, por el que fue diputado en varias legislaturas. Abogado y escritor, entre los años 1926 y 1933 ejerció como catedrático de Legislación del Trabajo y Previsión Social en la Facultad de Derecho.

Siguiendo el registro del MTSS, Uruguay fue pionero en regular y controlar las condiciones del trabajo en América. En la reconstrucción jurídica-institucional se encuentra un vasto conjunto de leyes en pos de regular las relaciones del trabajo en gran parte del siglo XX. (véase tabla 9).

En 1907, ante la necesidad de contar con un organismo estatal encargado de los asuntos relacionados con el trabajo y la seguridad social, se crea el Ministerio de Industria, Trabajo e Instrucción Pública mediante la Ley N.º 3.147, del 12 de marzo de ese año. Esta nueva cartera surge a partir de la división del entonces Ministerio de Fomento. En el marco de esta reorganización, se establece como dependencia del nuevo ministerio la Oficina Nacional del Trabajo, con competencias específicas en materia de control e inspección del cumplimiento de la normativa laboral en los sectores del comercio y la industria.

Cinco años más tarde, en marzo de 1912, el presidente José Batlle y Ordóñez introduce cambios en la estructura del gabinete, y el ministerio pasa a denominarse Ministerio de Industria, Trabajo y Comunicaciones, redefiniendo así su campo de acción.

En cuanto a la legislación laboral, dos normas pioneras marcan el inicio de una etapa de institucionalización de los derechos laborales en Uruguay. Por un lado, la Ley N.º 5.032, vigente desde 1914, establece medidas de prevención de accidentes laborales. Por otro, la Ley N.º 5.350, aprobada en 1915, fija la jornada laboral máxima en ocho horas diarias, constituyendo un avance sustantivo en la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

Durante la dictadura de Gabriel Terra, en septiembre de 1933, se suprime la Oficina Nacional del Trabajo y se crea el Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados, organismo que

asume las funciones inspectoras y la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la legislación laboral vigente.

Un momento decisivo en la historia laboral uruguaya es la aprobación de la Constitución de 1934, que eleva el trabajo al rango de derecho fundamental. Como señala Barbagelata, este texto constitucional representa “el acceso del trabajo al plano de los derechos fundamentales”. En sus artículos 7.º, 53.º y 54.º se consagra la promoción y protección del trabajo, mientras que el artículo 57.º reconoce explícitamente el derecho a la sindicalización y a la huelga.

A este proceso institucional se suma, en 1938, una iniciativa legislativa significativa impulsada por la bancada del Partido Comunista, que denunció en el Parlamento la situación de vulnerabilidad de la clase trabajadora. En ese contexto, el diputado Eugenio Gómez propuso la creación de una comisión especial para investigar las condiciones de vida y trabajo en el sector industrial. Esta Comisión investigadora fue conformada en 1939 y estuvo integrada por representantes de diversos partidos: Tomás Brena (Cívico), Ramón Salgado y Daniel Fernández Crespo (Nacionalistas), Pedro Duprat y Julio Iturbide (Colorados), y José Pedro Cardozo (Socialista). Siguiendo el archivo de Rodríguez (1966,5): las constataciones realizadas por la Comisión fueron concluyentes:

“Los obreros viven en viviendas inconvenientes, en su mayoría de madera y lata. ..., los salarios de los obreros son insuficientes del punto de vista individual o familiar. En general no alcanzan para mantener una familia de pocos hijos. (...) hay industrias en las que el salario masculino y femenino es tan bajo que ni siquiera alcanza a solventar los gastos mínimos individuales del obrero.” Y agregaba, (...) sin lesionar la vitalidad de las industrias se podría mejorar el nivel y estilo de vida la clase obrera”.

La Comisión Investigadora sobre la condición de vida y trabajo de los obreros, integrada por representantes de distintos sectores políticos, presentó su informe en marzo de 1941, tras casi tres años de trabajo (Frega, Maronna, Trochon 1987). Este diagnóstico tuvo un fuerte impacto

en el debate público y parlamentario, y fue determinante para impulsar nuevas propuestas orientadas a mejorar las condiciones de vida del proletariado. Como resultado de este proceso, en 1943 se elaboró un proyecto de reforma que incluía la creación de los Consejos de Salarios y del sistema de Asignaciones Familiares, marcando un punto de inflexión en la institucionalización de la política laboral en Uruguay (Pucci et al. 2009).

Analizar la trayectoria de los Consejos de Salarios implica examinar el corazón mismo de las relaciones laborales en Uruguay. Estos órganos no solo reflejan la evolución del marco legal e institucional, sino que también condensan las tensiones y acuerdos entre el Estado, los empleadores y los trabajadores. Su estudio resulta particularmente relevante para comprender el enfoque de la gestión del Frente Amplio en materia laboral, dado el papel central que han ocupado en su modelo de negociación colectiva y participación sindical.

Entre 1940 y 1947, y especialmente durante los años 1943 y 1944, se sancionó un conjunto significativo de leyes laborales que consolidaron derechos fundamentales para los trabajadores. Se aprueban, entre otras disposiciones legales, las leyes sobre trabajo a domicilio (Ley 9910 de 1940); arroceras (Ley 9991 de 1940); accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (Ley 10.004 de 1941); Consejos de Salarios (Ley 10.449 de 1943); indemnización por despido (Ley 10.489 de 1943) y vacaciones anuales (Ley 10.684 de 1945).

En palabras del jurista Ermida Uriarte, los Consejos de Salarios no solo se consolidaron como instrumentos de regulación salarial, sino que, en la práctica, “fueron llamados, en la dinámica de las relaciones laborales, a convertirse en un tipo de negociación colectiva y –más aún– en un instrumento promotor y conformador de la estructura sindical y de la negociación colectiva” (Ermida Uriarte 2004, 85). Si la ley de ocho horas de 1915 representó el primer gran hito en la historia moderna de las relaciones laborales en Uruguay, los cambios impulsados durante la

década de 1940 constituyeron la segunda gran transformación estructural del sistema laboral nacional. Este período reformista no solo consolidó una legislación protectora de los derechos de los trabajadores, sino que también se vio acompañado por avances a nivel internacional. En 1949, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó dos convenios fundamentales: el Convenio N.º 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y el Convenio N.º 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Estos instrumentos internacionales constituyen la base normativa esencial para la garantía de derechos laborales fundamentales, y sirvieron como marco de referencia para los desarrollos posteriores tanto en Uruguay como en otros países.¹⁴

La ley de Consejos de Salarios de 1943 fue el segundo gran mojón en el país. 28 años después de la ley de 8 horas el país aprobó la norma que regularía las relaciones colectivas de trabajo. Impulsado por una floreciente economía producto de las condiciones generadas por las guerras mundiales y la sustitución de importaciones, el país comienza un proceso de industrialización incipiente. La organización del trabajo sufre profundos cambios, la cadena de montaje y la sistematización suplen gran parte del trabajo artesanal. Las reivindicaciones dejan de reclamarse por profesión, pasando a hacerse por sectores de actividad. Así aparecen los grandes sindicatos de la rama: construcción, metal, textil. La ley de Consejos de Salarios logra resumir los cambios producidos en ese tiempo. Con mucha visión, la misma crea un sistema de relaciones laborales basado en la negociación colectiva tripartita (Estado, trabajadores y patrones) por rama de actividad, sistema a imagen y semejanza de la OIT (Cuesta Duarte 2014).

¹⁴ Véase los siguientes convenios de la OIT. *Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva*. 1949; *Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación*. 1949. *Convenio sobre Normas Mínimas de Seguridad Social*. 1952. Y las publicaciones de la OIT sobre *La Negociación Colectiva en América Latina*. Ginebra: OIT, 1978. *Las Relaciones Colectivas de Trabajo en América Latina*. Ginebra: OIT, 1981 y las *Relaciones de Trabajo en el Uruguay*. Ginebra: OIT, 1987.

Fue también en este periodo que se produjeron los primeros convenios colectivos que, al decir de Lanzaro (1986): *“resuelven directamente ciertas cuestiones, pero a la vez producen una legalidad propia, estableciendo mecanismos procesales de regulación de conflictos, de gran aplicación efectiva. Más que una práctica corporativa, este conjunto de institutos especializados realizan una producción política, que atiende al desenvolvimiento de la actividad económica en su conjunto, pero que también altera las pautas de intercambio político”*. Los Consejos de Salarios fueron por veinticinco años, una institución clásica del Estado uruguayo.

En la Constitución Nacional de 1967, vigente hasta hoy, se reafirma la centralidad de las relaciones laborales y su protección como parte de los derechos fundamentales, y se asigna al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la responsabilidad de regular y conducir la política laboral dentro de sus competencias.

Sin embargo, durante la dictadura cívico-militar (1973–1985), los Consejos de Salarios fueron suspendidos, lo que significó una drástica interrupción de la institucionalización del diálogo social. Con el retorno a la democracia en 1985, los Consejos fueron restablecidos y funcionaron hasta 1992, cuando se decretó la liberalización de los salarios, que pasaron a ser fijados de forma convencional y descentralizada, sin intervención directa del Poder Ejecutivo. A partir de ese momento, la negociación se realizó de forma privada entre trabajadores y empleadores de cada sector, lo que debilitó la capacidad de articulación general de la política salarial.

Fue recién con la llegada de la izquierda al gobierno en 2005 que se reactivaron los Consejos de Salarios, iniciando lo que puede considerarse la quinta etapa en la historia de la negociación colectiva en Uruguay. Esta reapertura generó altas expectativas dentro de la izquierda social, que veía en la recuperación de los Consejos no solo una herramienta de mejora salarial, sino

también un instrumento de democratización de las relaciones laborales y fortalecimiento de la participación sindical.

El primer gobierno de Tabaré Vázquez arranca después de una crisis muy fuerte, los procesos de participación estaban atados a un fervor ciudadano de que el triunfo del FA iba a hacer determinadas cuestiones y que muchas cosas se iban a resolver y la gente se empoderó de eso. Entonces los espacios de participación que se abrieron, y que fueron positivos, y muy participativos, ahí tenés desde el involucramiento de los trabajadores y empresarios en los consejos de salarios. (entrevista a Diputado del FA).

De este modo, se puede dividir en cuatro etapas principales el funcionamiento de los Consejos de Salarios. La cronología jurídica de la política salarial en Uruguay muestra una secuencia de hitos normativos que no solo reflejan avances en la protección de los derechos laborales, sino también cambios en las formas de participación social. A continuación, una síntesis:

En una primera etapa (1907–1926), predominan normas orientadas a la protección mínima del trabajador frente a riesgos (accidentes, seguridad social incipiente, descanso semanal) y al establecimiento de un piso regulatorio (salario mínimo, jornada de ocho horas). Estas leyes responden tanto a la influencia del batllismo como a las luchas obreras, y marcan el inicio de un Estado que asume un rol activo en la regulación de las relaciones laborales.

La segunda etapa (1930–1949) está marcada por un salto cualitativo en la institucionalización de los derechos laborales. La Constitución de 1934, junto con leyes fundamentales como la de Consejos de Salarios (1943), indemnización por despido (1944) y asignaciones familiares (1945), configuran un sistema laboral de carácter tripartito. En este período, Uruguay se alinea con la normativa internacional de la OIT, incorporando convenios clave sobre libertad sindical y negociación colectiva. Esta fase puede leerse como la consolidación del corporativismo estatal en materia laboral, donde Estado, empresarios y trabajadores articulan intereses en un esquema formalizado.

Una tercera etapa (1950–2004) refleja tanto la expansión como las crisis del modelo. Si bien se ratifican convenios internacionales y se afirma el rol del Ministerio de Trabajo, la dictadura cívico militar (1973–1985) interrumpe la institucionalidad participativa al suspender los Consejos de Salarios. El retorno democrático en 1985 trae su restablecimiento, pero la liberalización de los años 90 debilita nuevamente la negociación colectiva, trasladando las relaciones laborales hacia la lógica del mercado y la negociación descentralizada.

La cuarta etapa (2005–2020) se caracteriza por una reactivación y ampliación de la institucionalidad participativa. Los decretos y leyes aprobados bajo los gobiernos del Frente Amplio reinstalan los Consejos de Salarios y extienden la negociación colectiva a sectores antes excluidos (trabajo doméstico, sector rural, empleo público). Además, se introducen reformas en materia de tercerizaciones, responsabilidad empresarial y negociación colectiva, configurando un marco normativo que fortalece tanto al sindicalismo como a las organizaciones empresariales. Este ciclo refleja un nuevo pacto social que busca democratizar la política salarial, en sintonía con los convenios internacionales de la OIT.

En suma, el recorrido jurídico revela un movimiento pendular entre expansión y retracción de los derechos colectivos, condicionado por las orientaciones políticas de cada período. Esta trayectoria muestra cómo el diseño institucional de la política salarial en Uruguay ha oscilado entre lógicas corporativas, liberales y neo-corporativas, reflejando tanto la correlación de fuerzas sociales como el rol central del Estado en mediar y estructurar la participación de trabajadores y empresarios. La tabla 9 presenta este recorrido jurídico-institucional.

Tabla. 9. Cronología de los principales hitos jurídicos- institucionales de la política salarial.

Ley n° 3.147. Ministerio de Industria, Trabajo e Instrucción Pública (1907)
Ley n° 5.032. Accidentes de trabajo, prevención. (1914)
Ley n° 5.350 Ley de 8 horas (1915)
Ley n° 6102 de protección a la mujer trabajadora “ley de la silla” (1918)
Ley n° 6962 de pensiones a la vejez, creación de la caja de jubilaciones y pensiones de empleados y obreros de servicios públicos (1919)
Ley n° 7318 descanso semanal obligatorio (1920)
Ley n° 7309 de indemnización por accidentes laborales (1920)
Ley n° 7395 “Serrato” del “derecho a la vivienda” (1921)
Ley n° 7550 de salario mínimo (1923)
Ley n° 7318 descanso dominical obligatorio a los trabajadores (1923)
Ley n° 7830 de jubilaciones y pensiones bancarias y civiles, autorización de preparatorios nocturnos en Montevideo (1925)
Ley n° 8063 de salario mínimo para peones, obreros de aduana (1926)
Ley n° 9910 sobre trabajo a domicilio (1940)
Ley n° 9991 Establecimientos agrícolas, arroceras, régimen laboral. (1940)
Ley n° 10.004 sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (1941)
Ley n° 10.449 -creación de los Consejos de Salarios (1943)
Ley n° 10.489. Fijación horaria. Comercio. (1943)
Ley n° 10570 de indemnización por despido (1944)
Ley n° 10.684. Asignaciones familiares. (1945)
Convenio n° 87 (OIT) Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1949)
Convenio n° 98 (OIT) Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949)
Convenio n° 102 de la OIT sobre normas mínimas de seguridad social. (1952)
Decreto n° 178/85 Consejos de Salarios. Clasificación por grupos de actividad. (1985)
Decreto n° 138/05. Consejos de Salarios. Clasificación por grupos de actividad. (2005)
Decreto n° 139/05. Convocatoria del Consejo Tripartito Rural. (2005)
Ley n° 17935. Consejo de Economía Nacional. (2005).
Ley n° 17940. Libertad sindical. Derechos sindicales. (2005).
Ley n° 18065 Regulación del trabajo doméstico. (2006).
Ley n° 18091. Régimen de prescripción de los créditos laborales (2007)
Ley n° 18099 Responsabilidad laboral en los procesos de descentralización empresarial (2007)
Ley n° 18251 Tercerizaciones laborales. (2008).
Ley n° 18508 negociación colectiva para el sector público. (2009)
Ley n° 18566 negociación colectiva para el sector privado. (2009)
Ley n° 19196 de responsabilidad penal empresarial. (2014)

Fuente: elaboración propia en base a MTSS, archivo del parlamento uruguayo y Cuesta Duarte (2014).

En la próxima sección se analiza su funcionamiento, actores y principales hitos que signaron las relaciones del trabajo en Uruguay a partir del caso de los CS durante los gobiernos del FA.

5.2 Funcionamiento de los Consejos de Salarios

La participación institucionalizada en la política salarial no es una innovación de los gobiernos del Frente Amplio. Por el contrario, la incorporación de actores sociales en la elaboración de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre temas clave como el trabajo y las relaciones laborales tiene raíces que se remontan al batllismo del siglo XX. En este sentido, los Consejos de Salarios (CS) no fueron una creación del FA, sino una institución retomada y reactivada por este frente político. Desde su fundación en 1971, el FA incorporó en su plataforma la defensa del tripartismo y la negociación colectiva. En los años de resistencia a la dictadura y de oposición a las políticas neoliberales de los noventa, esta demanda se consolidó como bandera identitaria. La alianza con el movimiento sindical –forjada en el referéndum por las empresas públicas, el plebiscito por el agua y otras campañas– situaba la reinstalación de los Consejos de Salarios como un compromiso de largo plazo, coherente con una retórica histórica que busca ampliar la participación de los trabajadores. El FA asumió el gobierno tras la crisis financiera de 2002, marcada por desempleo, caída del salario real y la alta informalidad. En este escenario, los consejos de salarios eran parte de la estrategia política para recomponer ingresos, fortalecer el empleo formal y restituir la credibilidad del Estado como garante de derechos laborales.

Entonces, ¿por qué es importante volver a analizar este caso? Básicamente, porque durante los gobiernos del FA se observó una reactivación significativa de la negociación colectiva tanto en el sector privado como en el público. Los Consejos de Salarios fueron reinstalados y se consolidaron como el principal mecanismo para la fijación salarial en el sector privado, incluyendo además sectores históricamente excluidos, como el rural y el trabajo doméstico. Estas reformas tuvieron un impacto positivo importante, incrementando la sindicalización y

fortaleciendo la protección de los trabajadores.

Para los partidos políticos, tanto si están en el gobierno como en la oposición, la política económica y salarial es una cuestión central y, en muchos casos, uno de los temas que más diferencia a la izquierda de la derecha (Boix 1996). Por un lado, los partidos de izquierda o socialdemócratas, además de buscar el crecimiento económico, ponen especial énfasis en el bienestar de los trabajadores, los sectores sociales más vulnerables y la promoción de la igualdad. Por otro lado, los partidos de derecha o conservadores suelen priorizar el crecimiento económico sin poner tanto énfasis en sus efectos distributivos (Boix 1996, 26). La reinstalación de los Consejos de Salarios en 2005, bajo el primer gobierno del Frente Amplio, y la posterior aprobación en 2009 de la ley que reformó la negociación colectiva, reflejan un cambio claro de orientación política. Estas medidas fortalecieron la participación de trabajadores y empresarios en la fijación salarial, eliminando la potestad exclusiva que antes tenía el Poder Ejecutivo para convocar la negociación tripartita.

La instalación y ampliación de los Consejos durante los gobiernos del FA evidenciaron una apuesta por utilizarlos como herramientas de política social y para fortalecer la participación de los actores sociales. El nuevo marco jurídico introdujo un cambio fundamental en las relaciones laborales: ahora la convocatoria a los Consejos de Salarios puede realizarse no solo por iniciativa del Poder Ejecutivo, sino también a pedido de los trabajadores o de los empresarios. En un informe del Secretariado del PIT CNT *“Unidad para los cambios”* se reconoce la importancia de estos cambios en las relaciones laborales.

“La instalación de los ámbitos en el año 2005, principio en el programa desde la fundación de nuestra CNT, producto de un cambio de la correlación de fuerzas en la escena política nacional, con la llegada al gobierno del Frente Amplio y de la lucha de nuestro movimiento sindical, que posibilitó la recuperación de los salarios perdidos durante el último gobierno del partido colorado (Batlle 2000 – 2004), el crecimiento y el fortalecimiento de la organización sindical y el avance democrático que significa el establecimiento de un sistema de Negociación

Colectiva”.

El funcionamiento de los Consejos de Salarios es valorado de manera muy positiva por todos los actores consultados, quienes lo destacan como una de las medidas más relevantes del gobierno para fomentar la participación social. Estos espacios van más allá de la simple negociación salarial y la redistribución económica; se constituyen también en ámbitos donde se promueve la participación activa y el ejercicio democrático, debido a la naturaleza misma de los Consejos y al rol que desempeñan los distintos actores sociales involucrados. Detrás de ellos hay una historia de confrontación de intereses respecto al papel del Estado en un aspecto central de la política laboral, reflejando una tradición que se ha manifestado a lo largo de cada periodo histórico en Uruguay.

Estas reformas se implementaron el 19 de abril de 2005, mediante los decretos 138/05 y 139/05. Esta fecha tiene un significado especial para Uruguay, pues se conmemora el desembarco de los Treinta y Tres Orientales, la llamada *Cruzada Libertadora*, considerada por diversos historiadores como uno de los acontecimientos más importantes de la historia nacional. Resulta simbólico que fuera justamente ese día, durante el primer año del primer gobierno de izquierda, cuando se promulgaron estos decretos, marcando un quiebre con las políticas desreguladoras y flexibilizadoras de los años 90. La restauración de los Consejos de Salarios representó un punto de inflexión en la política laboral del país y simbolizó las expectativas puestas en la llegada del Frente Amplio al poder, reconociendo en los Consejos no solo un mecanismo de participación, sino también una herramienta clave para legitimar las políticas públicas.

“Los consejos de salarios han sido un gran regulador de la lucha social. En el movimiento sindical hay una estructura cupular que controla. Es un movimiento muy variado. La mayoría de la dirección del pit cnt es un auxiliar fundamental del gobierno en la legitimidad de sus políticas. Eso en realidad es lo que genera conflicto hacia el futuro. La mayoría de la dirección son los pilares legitimadores del gobierno. Hay que repechar que la participación se haya vaciado de contenido. No hay proyecto de izquierda sin participación popular” (Entrevista a ex senador y director de OPP).

La magnitud de los avances legislativos en materia salarial se debe a profundos cambios en la política laboral, destacándose varias leyes clave. Entre ellas, la que modificó el régimen de prescripción de los créditos laborales; las normas que regulan la descentralización empresarial, estableciendo la responsabilidad subsidiaria o solidaria de los empleadores por las obligaciones laborales de sus subcontratistas, lo que contribuyó a reducir la precarización laboral; la Ley 18.566 de 2009, que institucionalizó y fortaleció la negociación colectiva en el sector privado; y la Ley de negociación colectiva para el sector público, que reguló la negociación en el ámbito estatal.

Además, se aprobaron la Ley de protección y promoción de las libertades sindicales, que reconoció y garantizó el ejercicio de los derechos sindicales en línea con los Convenios Internacionales 87 y 98 de la OIT; la Ley de trabajo doméstico, que equiparó los derechos de esos trabajadores con los del resto; y normas sobre la responsabilidad penal empresarial. También se adoptaron medidas para fortalecer los espacios de consulta, diálogo y participación social, como la creación del Consejo de Economía Nacional (Ley 17.935 de 2005), aunque este último excede el ámbito específico de las relaciones laborales.

Los resultados de estas innovaciones legislativas fueron ampliamente positivos, según los datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Instituto Cuesta Duarte del PITCNT. En primer lugar, la tasa de empleo creció de manera sostenida mientras el desempleo descendió hasta alcanzar niveles históricamente bajos. Paralelamente, la informalidad laboral se redujo de forma significativa, especialmente entre los asalariados del sector privado, lo que supuso un avance importante en la formalización del trabajo.

El salario real promedio experimentó un incremento constante, impulsado por políticas de aumento del Salario Mínimo Nacional y por ajustes salariales que priorizaron a los trabajadores

de menores ingresos, contribuyendo así a una mejor distribución del ingreso. A su vez, se reforzaron los mecanismos de fiscalización y control del cumplimiento de la normativa laboral, con un papel destacado de la Inspección General del Trabajo.

El período también se caracterizó por la implementación de políticas activas de empleo y de formación profesional, entre ellas los programas “Uruguay Trabaja” y “Objetivo Empleo”, y por la creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), que amplió las oportunidades de capacitación. Se reglamentó, además, el Convenio 155 de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo, estableciendo instancias de cooperación entre empleadores y trabajadores para prevenir riesgos laborales.

En el plano de la protección social, Uruguay ratificó el Convenio 102 de la OIT, lo que permitió ampliar la cobertura del sistema de seguridad social y aumentar de manera significativa el número de trabajadores cotizantes al Banco de Previsión Social. Se mejoraron también las condiciones de acceso, duración y monto del seguro de desempleo, extendiendo su cobertura a trabajadores rurales y domésticos, y se ampliaron los beneficios por licencia de maternidad y paternidad, junto con una modificación del subsidio por enfermedad.

Finalmente, el proceso estuvo acompañado por una notable recuperación de la estructura sindical: la tasa de afiliación se triplicó, impulsada tanto por la reactivación de la negociación colectiva como por la aprobación de la ley de protección de las libertades sindicales.

Estos resultados también son señalados en las entrevistas a dirigentes de la central sindical:

“Previo al FA en el gobierno se acordaron cosas con el FA, se llegó a un conjunto de políticas acordadas. Diálogo entre fuerza progresista y fuerza sindical. La primera fue la negociación colectiva. Eso nos llevó de 110 mil a 400 mil afiliados”. (entrevista a dirigente sindical).

El pit cnt está en muchos lugares: bps, trabajo. No nos den más ámbitos porque no tenemos más dirigentes, capaz que esto es exagerado. El primer gobierno de Tabaré, no tuvo ninguna vacilación en que la participación tenía que estar en todos los niveles, incluso llegó a innovar con salidas comerciales de delegaciones al exterior. Implicó muchas cosas positivas. El 33% de la PEA está sindicalizada (entrevista a dirigente sindical).

Los Consejos de Salarios consolidaron una estructura centralizada de negociación colectiva, sustentada en una organización sindical por rama o sector de actividad. Esta dinámica también influyó en la configuración del empresariado, ya que los empleadores comenzaron a organizarse por rama de actividad con el fin de representar sus intereses sectoriales en el ámbito de los Consejos.

Más allá de ser espacios de negociación salarial, los Consejos de Salarios constituyen ámbitos institucionalizados de participación colectiva reconocidos social y jurídicamente. Están profundamente arraigados en la cultura política uruguaya, pues han contribuido a la cohesión social y forman parte de la identidad del país (Notaro 1990, 2007; Senatore 2008, 2009). Analizar el funcionamiento de los Consejos de Salarios implica también comprender el papel de estos actores sociales —sus trayectorias, estructuras organizativas, recursos y vínculos con el sistema político— ya que su peso específico es determinante en la forma que asumen los espacios participativos cuando el Estado los habilita.

Para entender la participación empresarial en la política uruguaya, es necesario remontarse a sus orígenes. Antes incluso de la conformación del Estado moderno, Uruguay ya contaba con organizaciones empresariales. Durante el proceso de formación del Estado nacional, sectores como los ganaderos latifundistas, el alto comercio urbano y la banca fueron predominantes en lo económico¹⁵, pero no tuvieron el mismo protagonismo político que sus contrapartes en otros

15 En 1867 se funda la Cámara Nacional de Comercio (CNC), en 1871 se funda la Asociación Rural del Uruguay (ARU) destacándose las sociedades de criadores de ganado vacuno y ovino, en 1891 se funda la Cámara Mercantil de Productos del País que agrupa a barraqueros, consignatarios, y exportadores de la ganadería y la agricultura. En 1899 se funda la Cámara de Industrias del Uruguay, predominan fabricantes de productos alimenticios, metalúrgicos, textil, entre otras industrias. En 1915 se funda la Federación Rural, integra 67 sociedades de fomento rural de todo el país. Su base productiva dominante es la ganadería de carne vacuna y lanar. En 1919 se funda la Cámara de la Construcción del Uruguay, en 1945 se funda la Asociación de Bancos del Uruguay y en 1967 se crea la Unión de Exportadores del Uruguay.

países de América Latina, donde las instituciones liberales representaban abiertamente los intereses oligárquicos (Panizza 1990).

Existe un consenso amplio en las ciencias sociales uruguayas respecto a que el Estado en Uruguay no emergió como una estructura típicamente oligárquica (Real de Azúa 1964 y 1969; Finch 2005; Panizza 1990; Caetano 1992). En consecuencia, el empresariado uruguayo se caracterizó históricamente por su heterogeneidad, por una proliferación dispersa de organizaciones con un accionar predominantemente fragmentado, más orientado a la reacción que a la formulación de propuestas estructuradas de política pública (Caetano 1992). Con la excepción de las gremiales rurales, la mayoría del empresariado cultivó un perfil bajo durante buena parte del siglo XX (Lanzaro 1992).

Sin embargo, la restauración democrática, la aplicación de políticas de ajuste estructural y, especialmente, el proceso de integración al Mercosur, movilizaron al empresariado, revitalizando su participación en el sistema político nacional. Estas transformaciones atrajeron nuevamente el interés académico por su rol como actor colectivo. Teorías como las de Mancur Olson, Claus Offe y los enfoques neo-corporativistas (Filgueira 1989; Lanzaro 1992), aportaron nuevas herramientas para el análisis del comportamiento político del empresariado, destacando su capacidad de acción colectiva y su influencia estructural. También se ha estudiado su papel más discreto, pero persistente, en el sistema político nacional, marcado por la centralidad del Estado y los partidos (Barrán y Nahum 1981; Filgueira 1998; Caetano 1992; Lanzaro 1992).

La acción empresarial en Uruguay ha sido, en términos generales, reactiva y adaptativa, orientada a influir en políticas estatales específicas más que a participar en el diseño de políticas generales. Las cámaras empresariales, más que impulsar propuestas estructurales, han ejercido

un poder de veto eficaz frente a iniciativas puntuales y han defendido intereses sectoriales (Caetano 1992). El poder económico les ha conferido una posición privilegiada en el sistema político, permitiéndoles acceder a espacios de influencia, ejercer presión o incluso ocupar cargos en la estructura estatal (Zurbriggen 1998). No obstante, la representación de intereses empresariales depende de la capacidad de las instituciones que los agrupan para insertarse en las redes de poder y en los mecanismos formales de participación habilitados por el Estado (Filgueira 1988).

Por tanto, las formas institucionales que el sistema político ha brindado a los empresarios para canalizar sus intereses —así como el estatus conferido a ciertos sectores— han sido factores clave para explicar su comportamiento colectivo, particularmente en espacios como los Consejos de Salarios, donde se define parte fundamental de la política económica y social del país.

Hasta la creación de la Confederación de Cámaras Empresariales en 2016, el empresariado uruguayo carecía de una organización central intersectorial consolidada. Su estructura gremial era fragmentada y mostraba dificultades para articular posiciones comunes. La fundación de la Confederación marcó un punto de inflexión: fue presentada como "un primer paso hacia la unidad del empresariado uruguayo", con el objetivo de coordinar, representar, promover y defender los principios e intereses comunes de sus miembros.¹⁶

¹⁶ La Confederación tiene entre sus principales objetivos: a) Promover, defender, fomentar y difundir los principios de la libre empresa y los derechos del empresario, basados en la persona, la libertad, el derecho a la propiedad privada y la democracia sustentada en el sistema republicano y representativo de Gobierno. b) Propiciar el desarrollo económico, cultural y tecnológico del país y la elevación del progreso social de todos los uruguayos. c) Fomentar la participación de todos los sectores empresariales y la unidad de acción. d) Promover la iniciativa privada y el espíritu emprendedor, la innovación, la investigación, la economía de mercado, la igualdad de condiciones y la competitividad de las empresas. e) Reafirmar y difundir los principios éticos sobre los cuales el Empresario y la Empresa privada deben desarrollar su acción. f) Actuar ante los organismos y poderes del Estado procurando, por la vía del diálogo y la cooperación, la aprobación de normas convenientes para el país, como asimismo la modificación de aquellas contrarias a los principios que constituyen el objeto de la Confederación. h) Ser vocero de los principios e intereses comunes de la empresa privada, en lo que refiere a los objetivos

En sus documentos fundacionales, la Confederación destaca la necesidad de un compromiso del Estado con el respeto a la libre iniciativa privada y la propiedad como pilares de empresas sostenibles. Además, sostiene que un entorno favorable para el sector privado requiere normas jurídicas claras, estables y previsibles, así como políticas públicas coherentes y orientadas al largo plazo. La creación de esta entidad refleja una estrategia de mayor visibilidad y articulación política por parte del empresariado, buscando consolidar su incidencia en la toma de decisiones nacionales.¹⁷ Agregan en sus actas fundacionales:

un buen funcionamiento del sector privado requiere de la existencia y la aplicación de normas jurídicas claras y estables que den seguridad y certeza y promuevan un buen clima de negocios. Tales normas deben ser previsibles e integrar un contexto institucional en el que negocios e inversiones puedan ser realizados mediante políticas públicas coherentes y con visión de largo plazo.

Por otro lado, el movimiento sindical uruguayo se destaca en América Latina por contar con una única central de trabajadores: el PIT-CNT. En su interior coexisten diversas corrientes y concepciones ideológicas, con posturas variadas respecto al rol del sindicalismo y sus desafíos futuros (Zurbriggen y Senatore 2007; Senatore y Carracedo 2016). Esta centralización no es producto del azar, sino el resultado de un largo proceso histórico que le otorgó al sindicalismo uruguayo una singular fortaleza y cohesión. A pesar de las diferencias de poder y capacidad de

mencionados, emprendiendo las acciones que se consideren convenientes, y cuidando de no interferir con las políticas y acciones propias de las cámaras, asociaciones o gremiales integrantes. i) Apoyar a las cámaras, asociaciones o gremiales integrantes, cuando así lo soliciten, luego de su previa evaluación por la Confederación, en aquellas propuestas específicas que afectan los principios que constituyen el objeto de la Confederación o en aquellos propios que no sean contrarios a los intereses de otro sector empresarial.

¹⁷ Las cámaras fundacionales: Asociación de Bancos Privados del Uruguay; Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos; Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa; Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay; Asociación Rural del Uruguay; Cámara de Armadores Pesqueros del Uruguay; Cámara de la Construcción del Uruguay; Cámara de la Industria Frigorífica; Cámara de Industrias del Uruguay; Cámara del Transporte del Uruguay; Cámara Nacional de la Alimentación; Cámara Uruguaya de Turismo; Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicios y Afines del Uruguay; Centro de Navegación; Confederación Empresarial del Uruguay; Coordinadora de la Industria de la Construcción del Este; Cooperativas Agrarias Federadas; Federación Rural; Intergremial de Transporte Profesional Terrestre de Carga del Uruguay, Liga de la Construcción del Uruguay.

movilización entre los sindicatos que lo integran, el PIT-CNT ha funcionado como un espacio aglutinador del conjunto del movimiento obrero.

Desde mediados de la década de 1930, el sindicalismo uruguayo transitó un proceso de transformación que marcó el fin del sindicalismo de raíz anarquista —organizado por oficios y orientado a fines utópicos— y dio paso a un sindicalismo de masas de carácter “dualista”. Este nuevo modelo combinó objetivos estratégicos de transformación social con reivindicaciones inmediatas de carácter económico y laboral. Supuso además nuevas formas organizativas (por rama o sector de actividad, sin distinción de oficio o calificación laboral) y una actitud distinta hacia la legislación laboral y la negociación colectiva, ahora concebidas como herramientas complementarias a la acción sindical (Cuesta Duarte 2014).

En 1966, la creación de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) marcó un hito: por primera vez, los sindicatos uruguayos se unificaron en una sola central. Cinco años más tarde, en 1971, la izquierda política hizo lo propio con la conformación del Frente Amplio, coalición que hoy representa una de las principales fuerzas políticas del país. Según Yaffé (2004), esta coincidencia temporal en el proceso de unificación del movimiento sindical y el surgimiento de una izquierda electoralmente competitiva es clave para entender la historia reciente del país. No obstante, durante la segunda mitad de los años ochenta, el movimiento sindical sufrió una pérdida de influencia política, quedando relegado a su rol como actor social. Esta disminución de su gravitación coincidió con un contexto económico adverso: el modelo de industrialización por sustitución de importaciones entraba en crisis, el crecimiento se estancaba y la inflación aumentaba.

Alaine Touraine (1981), en su estudio sobre las relaciones entre partidos, sindicatos y gobiernos en América Latina, identificó tres tipos de sindicalismo según su vínculo con el poder estatal:

1. Sindicalismo de control, donde el movimiento sindical no accede directamente al poder, pero logra cierta influencia sobre el Estado. Este modelo puede asociarse al sindicalismo uruguayo de las primeras décadas del siglo XX, que, sin participación directa en el gobierno, consiguió importantes avances legislativos en materia laboral.
2. Sindicalismo de integración, cuando el sindicalismo forma parte de los espacios de decisión del Estado. El sindicalismo uruguayo entre 1944 y 1968, vinculado al modelo de industrialización sustitutiva, puede aproximarse a esta categoría.
3. Sindicalismo de oposición, que surge cuando los sindicatos carecen de acceso a las decisiones gubernamentales y centran su acción en la movilización social en torno a un proyecto alternativo de sociedad.

La estrecha relación entre sindicatos y partidos políticos ha sido una constante en la historia del movimiento sindical uruguayo. Tanto en la etapa de predominio anarquista como en el posterior liderazgo marxista, la acción gremial estuvo atravesada por una fuerte militancia ideológica. A diferencia de los países europeos con tradición socialdemócrata —donde el fortalecimiento sindical impulsó electoralmente a la izquierda—, en Uruguay los partidos de izquierda lograron influir en el sindicalismo mucho antes de contar con un respaldo electoral significativo, que solo comenzó a consolidarse a partir de los años setenta (Nión, Pucci y Ciapessoni 2014).

Uno de los elementos clave para entender la singularidad del movimiento sindical uruguayo es la actitud históricamente no intervencionista del Estado frente a la clase trabajadora. A diferencia de los modelos populistas de Argentina (peronismo) o Brasil (vaguésimo), donde el sindicalismo fue subordinado al Estado, en Uruguay predominó una relación más autónoma, lo que favoreció la consolidación de un sindicalismo fuerte y relativamente independiente del poder político. Al ser consultado un ex presidente del PIT CNT considera lo siguiente respecto

a este vínculo tan cercano, pero con fronteras bien delimitadas:

“Hay conflicto de intereses, el gobierno gobierna para todos los uruguayos y el PIT CNT representamos una clase social en pugna con el capital, pero eso no debería ser un divorcio, debería ser entendernos cada cual en qué cancha juega. Si nosotros tuviéramos la pretensión de gobernar, pretendíamos estar en una cancha que no es la nuestra y si por el contrario el sindicato quiere dirigir el sindicato y decirnos qué medidas están bien y cuales mal, van a entrar en una cancha que no es la de ellos. Cuánto más poder, mejor utilizado tiene que ser. Tenemos poder de veto, pero hay que ser muy prudentes para utilizarlo, si lo utilizas mal, dejas de tenerlo”. A Mujica le gustaba conversar con nosotros, era un tipo particularmente raro. Con Mujica nos metemos adentro de su casa, de su habitación, él enfermo, y hablando con nosotros” (Entrevista a ex Presidente del PIT CNT).

Al analizar el vínculo entre los sindicatos y los partidos políticos, resulta útil retomar el trabajo pionero de Luis Eduardo González titulado *Los sindicatos en la arena política*, publicado como cuaderno del Semanario *Marcha*. En este estudio, González sostiene que, tras la restauración democrática, los trabajadores sindicalizados presentan una especie de “doble personalidad política”. Durante los períodos electorales, prevalecen las lealtades partidarias tradicionales: los vínculos afectivos con los partidos Blanco y Colorado, así como la influencia de la socialización política familiar, se manifiestan con fuerza, y la mayoría de los trabajadores vota por estas fuerzas históricas. Sin embargo, en los períodos no electorales, esos mismos trabajadores tienden a reconocer y seguir un liderazgo distinto: el de la izquierda.

Casi un 60% de los trabajadores organizados son frentistas: cuatro veces más que sus pares colorados, más del doble que sus pares blancos. Siempre se ha supuesto, que la izquierda uruguaya y no solo los partidos tradicionales es policlasista. La actividad sindical es una obligación ético-política para los militantes de la izquierda; la vida político-partidaria determina la vida sindical. Los partidos hacen a los sindicatos. Los sindicatos existentes fueron creados por la izquierda, los líderes sindicales son cuadros políticos de la izquierda. (González, 1986).

De este modo, el movimiento sindical uruguayo, si bien actuaba con autonomía, presentaba una doble articulación dentro del sistema político, sin que una dimensión anulara a la otra. Por un lado, existía una articulación de carácter partidario, vinculada a diversas organizaciones políticas del espectro de izquierda. Por otro lado, se desarrollaba una articulación de tipo corporativo (Lanzaro 1986), que suponía una forma de integración formal al sistema político.

Esta integración implicaba un acuerdo tácito: el Estado reconocía e incorporaba al movimiento sindical, mientras que este aceptaba un conjunto de reglas que canalizaban su accionar dentro de un marco institucionalizado de negociación y compromisos tanto con el empresariado como con el propio Estado. El resultado de esta doble articulación, tanto política como sindical, fue la consolidación de un vínculo privilegiado entre el movimiento sindical y el sistema político, vínculo que se ha mantenido en el tiempo, aunque en términos renovados (Yaffé 2004).

A continuación, se retoman algunas consideraciones en este sentido que nos plantearon en las entrevistas:

Se ha notado mucho la relación privilegiada del PIT CNT con el FA, ahí tenés un problema, hay que lograr un equilibrio, como el gobierno del FA tuvo la suerte de una época de crecimiento en los primeros dos gobiernos, no le complicó ese sesgo, en este gobierno es un problema, porque estamos con dificultades, porque el país no está creciendo, hay problemas de competitividad y ese péndulo se vuelve más complicado. El conflicto de intereses entre el gobierno y el PIT CNT es de segundo orden, lo que hay es una alianza recíproca, el FA sabe que el pit cnt es un factor de poder, y el pit cnt sabe que el gobierno del FA les garantiza, cierta prevalencia y ciertos privilegios que de otra manera tiene riesgo de perder. El vínculo se ha reforzado con el FA en el gobierno, porque los partidos tradicionales no fueron amigables con el pit cnt, y el péndulo estaba corrido para el otro lado, entonces ahora se corrió para este lado, y obviamente el pit cnt va a ser todo, para que el FA no pierda el gobierno, va a jugar un papel fuerte. (Ex senador PI, ministro de Trabajo)

El PIT CNT ha sido muy fiel al gobierno, bastante más fiel de lo que el gobierno lo ha sido y eso tuvo impactos en el movimiento sindical, porque los acusaron de vendidos al gobierno (Ex senadora FA).

En estas palabras enunciadas en uno de los días de mayor visibilidad como el acto del 1º de mayo de 2019 se enfatiza cómo ha sido el vínculo entre el FA y el movimiento sindical y la independencia de uno con el otro, como lo manifiesta otro dirigente sindical. En sus palabras:

Para los partidos tradicionales nosotros somos el brazo ejecutor del gobierno, pero no es así. Aquello de orden y mando no existe acá en el pitcnt. Y para algunos gobernantes eso se transformó en un palo en la rueda. Debería verse como una palanca de apoyo, si creo que todas mis decisiones sabias y todos los demás mortales por más que sea movilizados, a muchos gobernantes les pasa, aparecen en la prensa diciendo que les asombra alguna medida del movimiento sindical, cuando ellos tomaron medidas mucho más duras con los sindicalistas, sin embargo, los escuchas en esa posición, eso es por creer que por conocer el movimiento sindical uno lo va a poder dirigir de afuera, y a esto afuera no lo dirige ni dios. Por más fortaleza que tenga esa persona, más respeto, Acá no te dirigen de afuera. Hay conflicto de intereses, el gobierno gobierna para todos los uruguayos y el pit cnt representa una clase social en pugna con el capital, pero eso no debería ser un divorcio, debería ser entendernos cada cual en qué cancha juega. Si nosotros tuviéramos la pretensión de gobernar, pretendíamos estar en una cancha que no es la nuestra y si por el contrario el sindicato quiere dirigir el sindicato y decirnos qué medidas están bien y cuales mal, van a entrar en una cancha que no es la de ellos.

Debe subrayarse que no se trata de una ruptura con el sindicalismo, sino de un replanteo en los términos de esa relación histórica de afinidad. Este cambio se vincula con la estrategia electoral del Frente Amplio (FA), que ha adoptado características de un partido “atrapatodo” (Kirchheimer 1966), apelando a una convocatoria ciudadana de base policlasista, sin dejar de mantener su conexión con el electorado obrero. El FA ha sabido resolver con éxito ese equilibrio: ha crecido hacia el centro político mediante una propuesta amplia e inclusiva, pero sin romper con su base tradicional vinculada al mundo del trabajo (Yaffé 1999; Yaffé y Senatore 2005).

No cabe duda de que el vínculo con el movimiento sindical forma parte constitutiva de la identidad del FA. Esta cercanía se ha manifestado no solo en afinidades ideológicas, sino también en acciones conjuntas, como el referéndum en defensa de las empresas públicas, el plebiscito por el agua, o las movilizaciones frente a las políticas neoliberales de los años noventa, entre otros ejemplos. Además, muchos de los principales dirigentes sindicales son también referentes visibles en distintos sectores del FA, y reconocen públicamente esta relación, otorgándole un valor institucional clave para el desarrollo de la izquierda en Uruguay, como lo expresa en la entrevista un ex Senador FA y ex dirigente sindical:

“yo siempre he pensado que el campo popular es uno. La izquierda social está del mismo lado que la izquierda política, cuando ésta logra espacio en la institucionalidad. Tengo la convicción de que es un gran bloque político social de transformaciones. Esta es una polémica con las tendencias ácratas que se da desde principios del siglo pasado. Eran tendencias heroicas, con una gran predisposición para la batalla, y que ayudaron al movimiento popular a tener una mirada global, histórica, internacionalista, solidaria, pero que tendían a despreciar lo institucional. Yo no soy de esa tendencia, construir desde esa institucionalidad es una necesidad, pero no puede ser una exclusividad. Lo entiendo así en el marco conceptual “. (Entrevista - ex Senador FA y ex dirigente sindical).

Algo a destacar es la autonomía del movimiento sindical respecto al FA. El vínculo entre sindicatos y el Frente Amplio fue cooperativo, pero siempre fue autónomo e independiente de la fuerza partidaria, desde la década de los años 90 se aprecia con notoriedad. Desde 1992, la

izquierda perdió buena parte de su capacidad de disciplinamiento del movimiento sindical, aquella que los comunistas, responsables de la conducción mayoritaria de la central sindical desde su fundación (Doglio, Lanzaro, Senatore y Yaffé 2004).

El movimiento sindical tiene una alianza partidaria, política y estratégica. Hay una mezcla de participantes que un día son dirigentes y otro día diputados, directores de trabajo. El peso del movimiento sindical es importante. (entrevista a directora ONG)

Los empresarios se vinculan con el PN Y el PC. TV no tiene buena relación con los empresarios Mujica sí, los recibía, conversaba, tenía más fin con el mundo empresarial. TV se relaciona muy formalmente, la vehiculizarían de los intereses empresariales es muy fuerte y se hace a través del MEF, el gobierno amortigua bastante los posibles conflictos, porque no quiere tener lío con los empresarios. (entrevista a ex senadora FA)

Revisando el archivo de la central sindical se encuentran valiosos apuntes y actas de congresos de un movimiento sindical que nunca fue indiferente a quien gobierna. Entre los documentos del XII Congreso del PIT CNT se refieren justamente a esto:

“Los gobiernos de izquierda implican el acceso al timón del Estado de las fuerzas del pueblo. La base social de clases y fracciones de clase de los gobiernos de izquierda, está constituida por la amplia alianza de la clase obrera y los trabajadores, con las vastas y heterogéneas capas medias que van desde el mundo universitario hasta la pequeña burguesía clásica, y sectores de la pequeña y mediana burguesía urbana y rural. Una cosa es tener el gobierno y otra muy diferente es tener el poder. En efecto, los resortes principales del poder económico, político e ideológico continúan en manos del bloque dominante. Su ideología es la ideología dominante en la sociedad, con los cada vez más poderosos medios a su disposición (los medios masivos de comunicación son una parte medular del bloque de poder). Inclusive tiene influencia en diferentes sectores vinculados al cambio social pero aún muy permeables a la ideología dominante”

La institucionalización de los Consejos de Salarios con el FA puede leerse también como una de las grandes conquistas del movimiento sindical. A partir de entonces, su convocatoria ha sido incorporada como uno de los intereses centrales del sindicalismo, al que se refiere diciendo que:

“comporta un espacio de interrelaciones entre actores con intereses diversos y contrapuestos, en un complejo entramado de equilibrios. Esos equilibrios más allá de la dinámica que impone la situación siempre coyuntural de la “correlación de fuerzas”– se asientan en usos y prácticas extendidas en el tiempo de los actores que han posibilitado la construcción de un espacio común. Un espacio que facilita o permite la convivencia de intereses contradictorios y en eterno conflicto” (Entrevista a dirigente PITCNT).

No cabe duda de que la política salarial involucra la participación de actores con capacidad de veto significativa. Tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales son reconocidos

por todos los informantes calificados como actores de veto clave, debido a sus recursos, capacidades organizativas y a su habilidad para influir en la definición de la agenda.

Dentro de cada configuración de actores con poder de veto, es posible identificar al denominado “establecedor de agenda”: aquel actor que tiene la capacidad de introducir temas en la discusión y modificar el statu quo. Este actor propone los temas que los demás pueden aceptar o rechazar, pero que, si no resultan aceptables para los otros actores, simplemente no prosperan. Su poder radica en ser el único capaz de iniciar el proceso de cambio.

La distinción entre empresarios y sindicatos es especialmente evidente en el ámbito de la política salarial. El poder de los empresarios proviene de su posición estructural dentro del sistema productivo: su control de capital y su papel en la economía les otorgan influencia incluso sin necesidad de movilización colectiva. Por el contrario, el poder de los sindicatos está vinculado a su capacidad de acción colectiva y a su presencia estratégica en espacios como los Consejos de Salarios, donde su capacidad de incidir depende en gran medida de su nivel de organización y de movilización.

Socialmente, ambas partes ocupan posiciones distintas: los empresarios perciben ingresos como renta de capital, mientras que los trabajadores obtienen ingresos por su fuerza de trabajo. Esta diferencia estructural se traduce en contrastes importantes en su forma de participación en los procesos de negociación salarial.

En los Consejos de Salarios se manifiestan claramente dos dimensiones del poder: como recurso y como relación. En el caso de los empresarios, el poder reside en los recursos que controlan y en las posiciones privilegiadas que ocupan dentro de la estructura económica y política. En cambio, el poder sindical se construye en la acción colectiva: a través de la persuasión, la

influencia y, en ocasiones, la confrontación, los sindicatos buscan incidir en la toma de decisiones dentro de este espacio central de definición de políticas redistributivas.

En sintonía con esto y especificando sobre el tema de ser actores de veto, las posiciones son encontradas al entrevistar a un dirigente sindical y empresarial, por un lado, desde el PIT CNT, entrevistado un dirigente consideró que:

“No hay veto explícito, pero hay mecanismos que juegan para no poner más impuestos, como la inversión, el peligro que se vaya el capital. La presión mediática pesa más que el lobby con los políticos, antes si podían tener más lobby con los gobiernos de derecha. Cada vez que sale a la prensa la cámara empresarial, quieren que su discurso sea compartible por toda la sociedad. Inciden las cámaras empresariales en su mensaje que los impuestos son malos y si aumentas la inversión se van y si aumentas el salario aumenta el desempleo y nadie discute las ganancias de los empresarios, ese el mensaje dominante. La ideología dominante es la de la clase dominante. Es la visión que más se traslada por los medios de comunicación”.

Por el otro lado, los empresarios reconocen su influencia y poder junto con la importancia que le han dado los gobiernos del FA a minimizar conflictos con el sector diferenciando también su posición:

No tengo ninguna duda. El gobierno no ha querido enfrentarse a los empresarios, pero a la hora de las realidades, el freno y el crecimiento, cuando las papas queman, los empresarios sienten que pagan la cuenta, no les molestamos al FA, cuando había crecimiento, ahora que ya no hay, tenemos una situación más combativa y también por eso creamos la Confederación (entrevista presidente cámara empresarial),

Además, los empresarios han considerado diferencias entre los gobiernos de Tabaré y Mujica, resaltando que en el primer gobierno de Tabaré Vázquez *hubo diferencias grandes de conceptos y visiones, la ocupación es una ilegalidad y no un derecho de huelga. Esa fue la complejidad más grande en el primer gobierno de Tabaré, nos opusimos y no cambió nada.* Mientras que, en el gobierno de Mujica, los empresarios marcaron varias diferencias, pero además conflictos en sus procedimientos:

El gobierno de Mujica fue un gobierno aparte, no representa para nada lo que es el FA. Es algo que pasó ahí y pasó. Y en mi punto de vista no fue bueno. Los dos de Vázquez, uno puede tener diferencia, pero tenía una lógica de saber cómo iba a funcionar. Para entender la lógica de esto, hay que entender que los empresarios hacemos política, pero apartidaria, eso es clarísimo, porque a nosotros no nos interesa, no puede interesar en el foro

íntimo, prefiero a fulano que, a mengano, pero después que está perengano, vamos todos con perengano, porque así a perengano le va bien a nosotros nos va bien. Es un tema sencillo, siempre es así. Apoya al gobierno, nosotros no podemos estar en contra del gobierno porque si le va mal al gobierno, a nosotros nos va horrible, es imposible pensar que un país se pueda desarrollar, si al gobierno le va mal, no existe, esa lógica no existe. Podemos decir nos gusta más este o menos este, o este hizo cosas más lógicas o menos lógicas, o este periodo fue un periodo de mucho enfrentamiento o con diferencias, en el de Mujica hubo enfrentamientos económicos, hubo dos visiones económicas: y eso trae complicaciones.

Al finalizar su primer mandato, el gobierno del Frente Amplio aprobó la reforma más significativa de la negociación colectiva desde la creación de esta institución en Uruguay. La sanción de la Ley de Negociación Colectiva para el sector privado representó un cambio estructural y de cooperación, no solo por modificar una práctica histórica en las relaciones laborales del país, sino también por quebrar con el patrón tradicional de no intervención del Estado en materia de derechos colectivos. Esta ley, enviada por el Ejecutivo y aprobada a fines de 2009, eliminó la potestad exclusiva del gobierno para convocar a la negociación tripartita por rama de actividad, habilitando a sindicatos y empleadores a solicitar dicha convocatoria. Este cambio resulta crucial para preservar la continuidad institucional de la negociación colectiva, al independizarla de las prioridades del gobierno de turno. Además, la ley creó el Consejo Superior Tripartito (integrado por el Estado, trabajadores y empleadores), estableciendo un órgano de gobernanza formal para las relaciones laborales en el ámbito privado (Carneiro 2023).

Desde 2005, los Consejos de Salarios se consolidaron como el principal instrumento de negociación colectiva en Uruguay. Su expansión abarcó a un número creciente de trabajadores y sectores, fortaleciendo a los actores sociales e incrementando la regulación del mundo del trabajo. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de tensiones y conflictos, que reflejaron la complejidad de equilibrar los intereses de trabajadores y empresarios (véase tabla 10). Durante los primeros quince meses del primer gobierno frenteamplista, el movimiento sindical no realizó ningún paro general. En contraste, en el mismo período del segundo gobierno se llevaron a cabo cinco paros parciales y uno general de 24 horas, principalmente por diferencias en los

aumentos salariales en distintos sectores, según el índice de conflictividad laboral elaborado por Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi (2020).

El PIT-CNT mantuvo una alianza estratégica y política con el Frente Amplio, lo que condicionó su accionar y su postura frente a las políticas salariales. Esta cercanía generó críticas internas: algunos sectores sindicalizados acusaron a la central de actuar como un "auxiliar fundamental del gobierno", señalando una pérdida de independencia frente a políticas oficiales.

Un episodio particularmente conflictivo se produjo durante el período 2015–2020, cuando el Poder Ejecutivo emitió varios decretos de esencialidad para contrarrestar medidas sindicales que afectaban servicios públicos. El caso más significativo fue el del sector educativo en 2015: por primera vez, un gobierno declaró a la enseñanza pública como un servicio esencial, lo que fue interpretado por los sindicatos como una medida represiva en el marco de sus reclamos por mejoras salariales y condiciones laborales. Este quinquenio se caracterizó por un aumento de la conflictividad en comparación con los periodos 2005–2009 y 2010–2014, alcanzando el nivel más alto entre los tres gobiernos del FA, aunque sin superar los registrados entre 1995–1999 y 2000–2004 (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi 2020).

Hacia el final del quinquenio, surgieron divisiones internas en el PIT-CNT, y en 2018 apareció el movimiento de los “Autoconvocados”, que expresó demandas al gobierno sin alinearse inicialmente con sindicatos ni gremiales empresariales.

En resumen, a medida que avanzaron los gobiernos del Frente Amplio, la conflictividad aumentó, alejándose del entusiasmo inicial de 2005. Este fenómeno no es exclusivo de Uruguay: los conflictos sociales y laborales son inherentes a la política, especialmente en

contextos donde gobiernos progresistas deben gestionar tensiones estructurales dentro de economías capitalistas. Estos conflictos revelan con claridad las posiciones de poder: aunque todos los actores involucrados (Estado, sindicatos y empresarios) poseen capacidad de veto, su influencia depende de las reglas del juego que cada uno conoce y respeta. En definitiva, mientras unos gobiernan, otros presionan; y esta dinámica es parte fundamental del funcionamiento democrático y del sistema de relaciones laborales. Y esto queda bien en claro con lo dicho por el Presidente del PIT CNT en el último acto del 1º de mayo en 2019 al cerrar su discurso al afirmar que: *“a los gobiernos frenteamplistas le hicimos 59 paros en 14 años; eso es luchar. No nos confundimos, nos podemos equivocar, pero no nos confundimos, somos representantes de una unidad sindical. De acá no se va a escuchar ni un discurso oficialista ni uno de la oposición, solo la voz de los trabajadores”*.

Tabla. 10. Conflictos socio-políticos vinculados al salario (2005-2020)

Año(s)	Conflicto o hecho relevante	Actores involucrados
2005–2020	Los Consejos de Salarios se consolidan como principal herramienta de negociación colectiva; se expanden y fortalecen actores sociales, aunque con tensiones y realización de paros parciales y generales	Cuesta Duarte, PITCNT, Cámaras empresariales; MTSS
2010–2011	En los primeros 15 meses del segundo gobierno, hubo cinco paros parciales y uno general por conflictos salariales.	PITCNT, Cámaras empresariales; MTSS
2015	Alta conflictividad por presupuesto focalizado en la educación; el gobierno declara la enseñanza como servicio esencial por primera vez. Rechazo amplio de los sindicatos y ocupaciones en centros educativos.	FENAPES, gremios de la educación, ANEP, MTSS
2016–2018	Aplicación de decretos en salud, energía, meteorología y educación. Fuerte conflicto con el movimiento sindical.	Sindicatos de la salud, INUMET, ANEP
2016	Tensiones por la llegada de Uber; se crea el sindicato ACUA.	ACUA, sindicato del taxi, patronal del taxi, Intendencia de Montevideo, MTSS
2017	Reestructura tecnológica provoca fuerte movilización sindical.	AEBU, BROU, MTSS
2017	Declaratoria de esencialidad en INUMET, ANCAP y ASSE ante paros que afectaban servicios sensibles.	FANCAP, ANCAP, ASSE, FUS, MSP, MTSSS
2018	Trabajadores protagonizan piquetes en el sector.	FUECYS, PITCNT, Cámara de Comercio, MTSS
2018	Surgen divisiones internas en el PIT-CNT; emerge el movimiento de los “Autoconvocados” sin alineación con sindicatos.	Presidencia, Movimiento Un solo Uruguay, PITCNT

Fuente: Elaboración propia en base a: Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi 2020; Prensa nacional; comunicados PIT-CNT; AEBU; entrevistas.

Conclusiones

La participación institucionalizada en la política salarial uruguaya se canaliza a través de los Consejos de Salarios, cuya trayectoria ha estado marcada por fases de expansión, suspensión, restauración, transformación e innovación, reflejando los vaivenes políticos y económicos del país.

A lo largo de su historia, el Estado ha desempeñado un papel central en estos Consejos,

actuando como creador, convocante, regulador, mediador y garante de este espacio de negociación y participación tripartita. Tanto los gobiernos del Partido Colorado como, más decididamente, los del Frente Amplio, han desempeñado un rol determinante en la política salarial, ya sea en la creación, el funcionamiento o la reactivación de los Consejos, evidenciando distintos enfoques sobre el rol estatal, la negociación colectiva e incluso la distribución de la riqueza.

La relación entre la izquierda partidaria (el Frente Amplio) y la izquierda social (el PIT-CNT) ha sido clave en la configuración de la política salarial. Uno de los rasgos más distintivos de los gobiernos frenteamplistas ha sido precisamente su vínculo con el mundo del trabajo. El FA puso fin a la desregulación laboral, restableció los Consejos de Salarios y adaptó su funcionamiento a las transformaciones contemporáneas del trabajo. Estos Consejos no solo se reinstauraron como herramienta de negociación, sino que se convirtieron en una innovación democrática y en un instrumento clave de participación social institucionalizada. Según la información relevada en entrevistas y documentos, los Consejos son percibidos como espacios que trascienden la negociación salarial, fomentando la asociatividad y la participación social.

En concreto y siguiendo la tipología de la presente tesis, los Consejos de Salarios pueden clasificarse como un formato participativo de carácter vinculante y coordinado por diversas razones. En primer lugar, los actores convocados —Estado, sindicatos y empresarios— poseen capacidad de decisión, y su interacción está orientada a institucionalizar un sistema de relaciones laborales regulado y coordinado, a través de la negociación colectiva tripartita como mecanismo central de diálogo sobre salario y condiciones laborales.

En segundo lugar, la coordinación alcanzada fue tan amplia que permitió una universalización

efectiva de los Consejos, integrando a todos los sectores de la economía, incluyendo por primera vez al sector público, el trabajo rural y el trabajo doméstico. Incluso en sectores donde los sindicatos eran más débiles, se implementaron mecanismos de apoyo que garantizaron su participación efectiva, con los recursos e insumos necesarios para ello.

En tercer lugar, estos espacios han contribuido al fortalecimiento tanto de las organizaciones sindicales como empresariales. Aunque la participación no garantiza por sí sola un fortalecimiento organizativo (como se puede analizar en otros casos, como el de la salud con las organizaciones de usuarios), en los Consejos de Salarios sí se observa una consolidación de ambas partes. Esto se refleja en la elección de representantes legítimos, en el reconocimiento social de los actores convocados y en la credibilidad que han adquirido. Ese reconocimiento no solo proviene del Estado, sino también de la ciudadanía. La evidencia más clara de esto es el notable incremento en la afiliación sindical durante los gobiernos del Frente Amplio y la creación de una Confederación Empresarial, que surgió en respuesta a la necesidad de articular la representación patronal para las rondas salariales. Este proceso permitió a los empresarios reconocerse como actores colectivos con capacidad de veto e influencia política, fortaleciendo su organización interna.

En cuarto lugar, la Ley de Negociación Colectiva de 2009 representó una reforma clave que reforzó la autonomía institucional de los Consejos y las arenas de cooperación, al permitir que tanto trabajadores como empleadores pudieran solicitar su convocatoria, sin depender exclusivamente del Ejecutivo. Esta disposición fortaleció a ambas partes al democratizar aún más el acceso al espacio de participación.

Finalmente, si bien existió una histórica afinidad entre el sindicalismo y la izquierda partidaria

—específicamente con el Frente Amplio—, el PIT-CNT mantuvo una alianza estratégica con el gobierno sin perder su autonomía. Si bien hubo momentos de tensión en torno a las pautas salariales u otras políticas, la central sindical conservó una posición crítica e independiente, sin evidencias de cooptación estatal.

En suma, los Consejos de Salarios constituyen un ámbito institucionalizado de diálogo social y participación, valorado por la mayoría de los actores como un mecanismo de inclusión democrática. Aunque naturalmente conflictivos, han demostrado ser espacios eficaces para procesar y superar discrepancias de forma coordinada, vinculante e institucionalizada.

CAPÍTULO 6. Participación institucionalizada en la política de salud: el caso de la Junta Nacional de Salud

“Se abre un tiempo de cambios en el país y también en la salud, hacia un Sistema Nacional Integrado de Salud. Los usuarios queremos ser parte de ese proceso. Queremos saber en qué se gasta nuestro dinero. Queremos opinar sobre los problemas que afectan a nuestra salud, sobre las prioridades, sobre la forma de encararlas solidariamente, y también sobre cómo funcionan los servicios de salud. Queremos controlar y exigir lo que son nuestros derechos”.

Carta del Movimiento Nacional de Usuarios de la Salud a la ministra de Salud Pública, Ma. Julia. Muñoz 2005

Resumen

El presente capítulo tiene por objetivo analizar y explicar el tipo de participación institucionalizada en la política de salud a partir del caso de la Junta Nacional de Salud. Para ello, en primer lugar, se presenta el lugar que ocupa la política de salud para comprender su prioridad tanto a nivel gubernamental, como a nivel partidario y social junto con los principales hitos jurídicos- institucionales de la política sanitaria y su vínculo con la JUNASA. En segundo lugar, se aborda el proceso de construcción de la JUNASA, cómo fue su diseño, qué la impulsó y cuáles son las condiciones que se dieron para su surgimiento. En tercer lugar, se analiza los actores colectivos convocados junto a sus recursos y capacidades y su incidencia dentro de la JUNASA junto a su funcionamiento dividido por etapas y los principales hitos de conflicto o cooperación que signaron el período. Por último, este caso muestra que la sola creación de instancias formales no garantiza capacidad de incidencia, pues las reglas del diseño institucional y las asimetrías de poder entre actores —usuarios, trabajadores, prestadores y Estado— condicionan los resultados. Al poner el foco en el movimiento de usuarios, se evidencia que la participación requiere no solo apertura normativa sino también recursos organizativos, legitimidad política y reconocimiento técnico. Así, el estudio aporta a la comprensión de los límites estructurales de la participación social, brindando una explicación en torno al formato participativo y por qué se lo clasifica -siguiendo la tipología propuesta- como un tipo de consultivo tecnocrático.

Introducción: la política pública de salud: su prioridad política y social.

Uruguay es un país con altos niveles de desarrollo humano y se ubica entre los líderes de la región en términos de bienestar. Su sistema de protección social es uno de los más antiguos y desarrollados de América Latina. De acuerdo con Filgueira (1998), la matriz de bienestar uruguayo se ha construido históricamente sobre cuatro pilares fundamentales: educación, salud, seguridad social y vivienda.

Desde mediados del siglo XIX, tras consolidarse como Estado independiente, se observan una serie de esfuerzos desde la sociedad civil para atender las necesidades sanitarias de la población. En este contexto emergen las primeras organizaciones mutuales, basadas en un sistema de prepago y sin fines de lucro. Estas instituciones eran gestionadas de manera cooperativa por sus propios asociados, quienes elegían a las autoridades responsables de contratar los servicios médicos para la atención de sus miembros (MSP 2009).

Si bien Uruguay alcanzó tempranamente en el siglo XX una cobertura relativamente amplia en servicios de salud, la equidad en el acceso ha sido un problema persistente. Esto se explica, entre otras razones, por la coexistencia de tres modelos de atención sanitaria —público, privado y seguro social— que desde sus orígenes han mantenido una relación tensa y descoordinada (Moreira y Setaro 2002). A diferencia de otros servicios públicos en los que el Estado asumió un rol central como promotor y articulador, en el ámbito sanitario fueron los colectivos de inmigrantes y la sociedad civil quienes lideraron la provisión inicial de servicios de salud. Esta configuración temprana condicionó de forma duradera el desarrollo institucional del sistema y las sucesivas reformas, incluso aquellas orientadas a redefinir el papel del Ministerio de Salud Pública (Fuentes 2010).

Entre los antecedentes más relevantes se destacan las primeras sociedades de ayuda mutua fundadas hacia finales del siglo XIX, impulsadas principalmente por inmigrantes españoles, italianos y británicos. Estas organizaciones representaron una primera forma de acción colectiva orientada a resolver las necesidades sanitarias de sus integrantes, aunque de manera restringida a colectivos específicos. La asistencia médica colectiva en Uruguay se inaugura oficialmente el 25 de septiembre de 1853 con la creación de la Asociación Española Primera de Socorros Mutuos. A esta le siguieron la Sociedad Italiana (1862), la Sociedad Fraternidad (1866), el Círculo Napolitano (1880), el Círculo Católico de Obreros (1885) y la Fraternal Unida (1897).

Sin embargo, estos impulsos de base migratoria no fueron suficientes para garantizar el acceso universal a la salud. Con el avance de los movimientos obreros y sindicales, comenzaron a emerger nuevas demandas por derechos políticos y sociales —como la jornada laboral de ocho horas, las vacaciones pagas, salarios justos y la protección social— entre los cuales la salud ocupaba un lugar central. Así, se pasó de un enfoque asistencialista y caritativo hacia un modelo en el que se reconoce la responsabilidad del Estado en garantizar el derecho a la salud. A fines del siglo XIX, la intervención estatal en el ámbito sanitario se manifestó principalmente a través de la creación de organismos técnicos encargados de orientar la conducta individual en materia de salud pública, especialmente en lo que respecta a la prevención de enfermedades (Fuentes 2010; Fuentes y Rodríguez 2019).

Una revisión histórica de los hitos clave en la arquitectura institucional del sistema sanitario uruguayo permite observar la evolución en las concepciones sobre la salud y los roles asignados al Estado y la sociedad en su gestión. En la tabla 11. se presenta un recorrido jurídico-institucional que da cuenta de la trayectoria de la política sanitaria en Uruguay.

Tabla. 11. Cronología de los principales hitos jurídicos- institucionales de la política de salud

Año / Período	Hito normativo o institucional
Finales del siglo XIX	Primeras sociedades de ayuda mutua para la atención sanitaria de colectivos de inmigrantes (españoles, italianos, británicos). Ley N° 2408: creación del Consejo de Higiene.
1906	Supresión de crucifijos en los hospitales, reemplazados por el escudo nacional.
1910	Ley de Asistencia Pública Nacional N° 3.724.
1920	Creación del Sindicato Médico del Uruguay (SMU).
1931	Ley N° 8.766: Consejo de Salud Pública. Proyecto de ley de seguro de enfermedad administrado por el Banco de Seguros del Estado (BSE).
1933	Creación del Ministerio de Salud Pública (MSP).
1935	Fundación del CASMU (Centro de Asistencia del Sindicato Médico del Uruguay).
1943	Decreto-Ley N° 10.384: regulación del sector mutual.
1948	Ley N° 11.015: Comisión Honoraria de Contralor de Medicamentos.
1953	Inauguración del Hospital de Clínicas.
1958	Aprobación de seguros de salud.
1969	Decreto 406/969: Junta Coordinadora de Asistencia Médica Colectiva.
1975	Ley N° 14.407: creación de la Administración de Seguros Sociales de Enfermedad (ASSE).
1985-2004	Contexto de reformas neoliberales y debates sobre financiamiento y rol del Estado. Organización de Usuarios de Salud del Cerro impulsa un movimiento nacional de usuarios.
2005-2007	Proceso de diseño del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).
2007	Ley N° 18.161: descentralización de ASSE. Ley N° 18.131: creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA). Ley N° 18.211: creación efectiva del SNIS.
2008	Inicio del funcionamiento del SNIS.

Fuente: elaboración propia

Siguiendo lo detallado en la tabla, esta cronología revela la transición desde una lógica filantrópica y mutualista de origen inmigrante hacia un sistema nacional de salud con fuerte rectoría estatal, que mantiene la coexistencia de prestadores públicos y privados bajo una concepción universalista.

En una primera fase, que se extiende desde fines del siglo XIX hasta la década de 1930, se configuró un sistema mixto en el que las sociedades de ayuda mutua creadas por colectivos de inmigrantes aseguraban la atención sanitaria, mientras el Estado comenzaba a regular y supervisar la actividad mediante instituciones como el Consejo de Higiene y la Ley de Asistencia Pública Nacional. La creación del Ministerio de Salud Pública en 1933 consolidó esa incipiente rectoría estatal.

La segunda etapa, de consolidación y diversificación, abarca desde los años treinta hasta la década de 1970. En este período surgieron instituciones clave, como el Sindicato Médico del Uruguay y el CASMU, y se estableció la regulación del sector mutual a través del Decreto-Ley 10.384. Se amplió la cobertura mediante la aprobación de seguros de salud, la inauguración de hospitales universitarios y la coordinación de la asistencia médica colectiva. Hacia 1975, la creación de ASSE integró estos avances a la seguridad social, reforzando la capacidad de provisión pública.

La tercera etapa corresponde al repliegue del Estado durante la década de 1990, cuando continuaron los debates y acuerdos entre los distintos actores sectoriales en torno a las limitaciones del modelo sanitario vigente, aunque persistieron discrepancias sobre las propuestas de cambio. En la campaña electoral de 1994, las principales diferencias entre programas se centraban en el modelo de financiamiento del sistema —que oscilaba entre seguros totales, parciales o propuestas orientadas al mercado—, en el rol del Estado como prestador de servicios, en las formas de participación de los usuarios y en la viabilidad de construir un Sistema Nacional de Salud (Anzalone 2009).

En este contexto comenzaron a desarrollarse experiencias de organización y participación de usuarios a nivel local. Entre ellas destaca la Organización de Usuarios de Salud del Cerro, en Montevideo, considerada una de las experiencias más ricas en términos de organización comunitaria en salud en el país y un antecedente clave para comprender el surgimiento de la participación de usuarios de la salud a escala nacional. Esta experiencia, nacida en el marco de la descentralización promovida en Montevideo, fue el motor que impulsó la creación de un movimiento nacional de usuarios. Las Comisiones de Salud de los Consejos Vecinales —establecidas a partir de 1990 por iniciativa del Frente Amplio a nivel municipal— constituyeron una primera forma de participación social en el ámbito de la salud. Más adelante, este modelo

sería replicado y ampliado a nivel nacional, como se analizará en las próximas secciones del capítulo.

Es importante subrayar que el surgimiento de estas formas de participación ocurrió en un contexto adverso, marcado por políticas neoliberales y un Estado que asumía un rol cada vez más reducido y amortiguador en materia de política social. Por lo tanto, estas iniciativas también pueden entenderse como una reacción frente a dicho modelo de gestión pública. Reconocer este recorrido histórico permite valorar el papel desempeñado por estos movimientos incipientes de usuarios en Montevideo, ya que sus prácticas, demandas y aprendizajes sentaron las bases de muchas de las políticas participativas impulsadas por los gobiernos del Frente Amplio en el ámbito de la salud. En ellas se reflejan no solo las expectativas de transformación del sistema, sino también las tensiones, logros y límites del nuevo modelo participativo.

La cuarta fase, iniciada en 2005 y aún en curso, corresponde a la reforma integral y a la universalización de la atención. El proceso de diseño del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y las leyes de 2007 —que crearon el Fondo Nacional de Salud, descentralizaron ASSE y dieron forma legal al propio SNIS— marcaron el paso de un esquema segmentado a uno integrado y universal. Esta reforma supuso un hito en la gobernanza de la salud y en la relación entre los actores sociales y los gubernamentales, entre la sociedad civil y el Estado. El Frente Amplio decidió impulsar una reforma signada por un fuerte protagonismo no solo de trabajadores, empresarios y la corporación médica, sino también, por primera vez en la historia, de los propios usuarios de la salud, promoviendo el involucramiento ciudadano en los instrumentos de implementación y de decisión como nunca antes se había visto en la política sanitaria.

El SNIS se vincula con el enfoque universalista plasmado en los programas del Frente Amplio, que contemplaban una cobertura de riesgos global y niveles de subsidio generosos, donde el derecho a la salud se relaciona con la ciudadanía y no con la condición de asalariado. Se trató de un esfuerzo explícito por desmercantilizar el bienestar y minimizar la dependencia del mercado (Clavell y Rodríguez Araujo 2011).

En las “Bases conceptuales” del primer gobierno del Frente Amplio aparecían ya los objetivos de crear un Sistema Nacional de Salud, así como el rol que deberían jugar el Estado y el mercado en el ámbito de la atención médica:

“El ejercicio pleno del derecho a la salud debe fundarse en claros criterios de universalidad, equidad y solidaridad social; el Estado es el responsable de consolidar estos criterios, a través de la organización y funcionamiento de un Sistema Nacional de Salud, coordinado, eficiente y accesible a todos los habitantes de la República... la participación activa y responsable de la comunidad organizada en el desarrollo de los servicios, tanto en su planificación como en su evaluación...”

De este modo, en Uruguay la incorporación de representantes de usuarios y trabajadores en la gestión del sistema de salud se consolida a partir de la reforma sanitaria. Esta reforma introdujo como principios rectores el respeto al derecho de los usuarios a tomar decisiones informadas sobre su salud, la posibilidad de elegir prestadores de servicios de manera también informada y la participación social activa de trabajadores y usuarios en la definición y gestión de las políticas de salud. En este marco, la creación de la Junta Nacional de Salud (JUNASA) se destaca como una de las experiencias participativas más significativas en la historia de la política sanitaria uruguaya, cuyo origen, funcionamiento y relevancia se analizarán en las secciones siguientes.

6.1 Origen de la JUNASA

Se abre un tiempo de cambios en el país y también en la salud, hacia un Sistema Nacional Integrado de Salud. Los usuarios queremos ser parte de ese proceso. Queremos saber en qué se gasta nuestro dinero. Queremos opinar sobre los problemas que afectan nuestra salud, sobre las prioridades, sobre la forma de encararlas solidariamente, y también sobre cómo funcionan los servicios de salud. Queremos controlar y exigir lo que son nuestros derechos.

Acta del Concejo Vecinal del CCZ 17, marzo de 2005.

En esta sección se analiza el caso de la JUNASA, seleccionada por ser una innovación participativa democrática sin precedentes en Uruguay. Por primera vez, se otorga capacidad de incidencia en la toma de decisiones a un actor históricamente excluido del ámbito institucional: los usuarios del sistema de salud. Además, la JUNASA reúne en un mismo espacio a los principales grupos de presión del país: sindicatos y empresarios.

Desde la perspectiva teórica de esta tesis, el foco está puesto en la figura del usuario, tanto por la novedad de su incorporación como por su diferenciación respecto a trabajadores y empresarios. También porque, como se verá más adelante, su participación genera tensiones y cuestionamientos de carácter político.

A comienzos del siglo XXI, entre 2000 y 2005, la situación sanitaria en Uruguay se había deteriorado considerablemente. Los usuarios de los distintos subsistemas de salud comenzaron a notar un descenso en la calidad de la atención y un progresivo deterioro en su vínculo con los equipos de salud. Frente a este panorama, en espacios como Consejos Vecinales, Comisiones de Salud barriales, centros y policlínicas de salud y merenderos comunitarios, comenzó a consolidarse la necesidad de compartir experiencias y aunar esfuerzos. De esos intercambios surgieron tres objetivos clave: reivindicar la salud como un derecho humano fundamental, promover un sistema equitativo de prestaciones y participar activamente en las decisiones sobre las políticas sanitarias, incluyendo un enfoque preventivo.

Entender el origen de la JUNASA requiere comprender esta secuencia de hechos, que culmina en uno de los principales logros del primer gobierno del Frente Amplio (FA): la reforma sanitaria. Este caso es especialmente relevante, ya que por primera vez un gobierno sienta en una misma mesa de decisión a trabajadores, empresarios y usuarios. Por tanto, ofrece elementos fundamentales para analizar la variación de la participación social institucionalizada en Uruguay durante los gobiernos de izquierda.

La JUNASA fue creada por la Ley 18.211 y está integrada por representantes de usuarios, trabajadores y prestadores de salud (mutuales), junto con actores estatales.¹⁸ Tiene capacidad ejecutiva con efectos vinculantes, alcance nacional, y dos cometidos centrales: 1. administrar el Seguro Nacional de Salud; 2. Garantizar el cumplimiento de los principios rectores y objetivos del SNIS. Los mandatos tienen una duración máxima de dos años. Los representantes de prestadores y trabajadores son propuestos por sus respectivas organizaciones representativas. Para sesionar, la JUNASA necesita al menos cuatro miembros presentes, y las decisiones se toman por mayoría simple. En caso de empate, el voto del presidente cuenta doble.

Este diseño institucional es clave para el análisis posterior, ya que, si bien se incluye a los usuarios, su posición es minoritaria y no decisoria por sí sola. La última palabra sigue estando en manos del Poder Ejecutivo, lo que ha generado conflictos y tensiones entre los distintos actores representados.

¹⁸ La Junta está compuesta por: dos representantes del Ministerio de Salud Pública (uno de ellos ejerce la presidencia); un representante del Ministerio de Economía y Finanzas; un representante del Banco de Previsión Social; un representante de los prestadores de salud; un representante de los trabajadores; un representante de los usuarios.

Un ejemplo temprano de estas tensiones ocurrió a pocos días del inicio del primer gobierno del FA. El 9 de marzo de 2005, la Comisión de Salud y Cultura del Concejo Vecinal 17 de Montevideo envió una carta a la ministra de Salud Pública, María Julia Muñoz, y al subsecretario Miguel Fernández Galeano. En ella expresaban su preocupación por la falta de información y transparencia en la política sanitaria, por el lugar marginal que ocupaban los usuarios en la atención médica, y reclamaban ser incluidos como actores legítimos en el sistema. Confiaban en que, bajo un gobierno de izquierda, se abriría una nueva etapa en la que los usuarios serían protagonistas del nuevo modelo de salud, afirmando lo siguiente:

“la participación en las decisiones sobre la salud de todos es un derecho de todo ciudadano, los usuarios de los servicios de salud queremos discutir las políticas de salud, la realidad sanitaria de cada una de nuestras zonas, los problemas que afrontamos y los planes para encararlos”.

En 2005, se convocó un Consejo Consultivo para el cambio del sistema de salud. Se realizaron en casi todos los barrios de Montevideo y el interior de Uruguay las asambleas representativas de los usuarios de la salud pública y de la privada. *«Esto implica cambiar de mentalidad. Pasar de ser un usuario objeto de intereses mercantilistas a un usuario sujeto de derecho es todo un proceso»*, explicó un delegado de los usuarios, Jorge Bentancur.¹⁹ Así, las autoridades del MSP convocaron a un espacio de intercambio de ideas con varias organizaciones del sector, instalando este Consejo Consultivo. El mismo tuvo por objetivo ser una herramienta para el diálogo y la construcción de políticas. Se aclaró que no implicó cogobierno, pero sí para una *“consulta privilegiada con todos los actores, incluidos los usuarios”*. Participaron el SMU, la FEMI, la Federación Uruguaya de la Salud, la Federación de Funcionarios de Salud Pública, la Unión de Trabajadores del Hospital de Clínicas, representantes de profesiones, las IAMC, la Universidad de la República, el Servicio de Salud Municipal representado por el Congreso de Intendentes.

¹⁹ Extraído de https://www.lr21.com.uy/comunidad/273470-la-reforma-de-la-salud-le-dara-poder-de-decision-a-los-usuarios#google_vignette último acceso 10 de octubre de 2024.

En el documento elaborado por el MSP en relación al Consejo Consultivo en febrero del 2005, se planteaba con respecto a las organizaciones representativas de los usuarios:

“...a los efectos de constituir instancias representativas se abrirá un período de 6 meses durante el cual se promoverá una convocatoria a una Asamblea Representativa de las comisiones y asociaciones de usuarios existentes en cada departamento. En el caso de Montevideo se tomará como base constitutiva el área de los Centros Comunes Zonales, solicitando a los Consejos Vecinales y sus comisiones de salud que actúen como convocantes, y en el interior se tomarán en cuenta los centros poblados existentes.”

Este fue el inicio de un modelo macro de participación social en salud, un proceso de alcance nacional que se desplegó en distintos niveles. Comenzó con las asambleas representativas de los zonales de Montevideo, luego las asambleas departamentales (incluida la de Montevideo), la Asamblea del Interior del país y finalmente la Asamblea Nacional. De esta articulación territorial emergió la Organización Nacional de Usuarios y, a partir de ese entramado participativo, se conformó el Consejo Consultivo para el Cambio en el Sistema de Salud.

Este diseño institucional, promovido al inicio del primer gobierno del Frente Amplio, reconocía y valorizaba los espacios de deliberación local y departamental como pilares para llegar a una consulta nacional más robusta. En particular, el movimiento de usuarios, cuya raíz está en la experiencia del barrio Cerro de Montevideo —zona pionera en organización social y participación comunitaria en salud— fue una fuente de inspiración clave. Esta lógica de construcción desde lo local hacia lo nacional no es exclusiva del ámbito sanitario: como se mostrará en el próximo capítulo sobre la política hídrica, muchas de las innovaciones participativas impulsadas por los gobiernos de izquierda en Uruguay tienen su origen en experiencias territoriales concretas y actores locales organizados.

Para comprender mejor esta dinámica, es útil recurrir a las palabras de quienes protagonizaron el proceso. Uno de ellos es Miguel Fernández Galeano, médico, consultor de la OPS y figura central en la política sanitaria de los gobiernos del FA. Según Galeano, el objetivo fue promover

una participación activa de las organizaciones sociales, incluso más allá de lo estipulado en el programa del Frente Amplio, con el propósito de construir consensos y abrir espacios de negociación. Como él mismo afirmó: “no tenemos miedo a la palabra conflicto —es decir, a la tensión entre intereses diferentes— ni le tenemos miedo a la palabra negociación”.

En coherencia con ese enfoque, los diseñadores del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) se propusieron desarticular los mecanismos tradicionales de influencia y presión (como el lobby), promoviendo en cambio relaciones más transparentes con todos los actores del sistema.

En ese contexto, se impulsó la creación de un Movimiento Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos de Salud (MNUSPP). Durante la Asamblea “Hacia una organización de usuarios de los servicios de salud”, celebrada en abril de 2005, la ministra de Salud Pública de entonces destacó el papel protagónico del Cerro como territorio vanguardista y ejemplo de participación social. Según consta en el acta de esa reunión, la ministra subrayó la relevancia de la participación social y el rol central que debían ocupar los usuarios en el nuevo modelo de política sanitaria:

“(...) Como ustedes saben queremos hacer transformaciones en el sector salud con la participación ciudadana desde la base, desde la raíz, desde el pie que es como se está dando acá. Para eso tenemos que comenzar un largo proceso en el cual los usuarios, pero también los vecinos, los uruguayos sientan que la salud es un derecho. En ese proceso largo, la participación de los usuarios desde la base es sustantiva y realmente muy importante. Nosotros les decíamos que al Cerro siempre venimos a aprender, porque siempre se dan formas de asociación vecinal nuevas, pero con más razón hoy venimos a aprender porque esta es la primera que conocemos asociación de usuarios que tiene mecanismos de defensa del usuario cuando éste entiende que no está siendo bien atendido. Creemos que este es un espacio positivo que vamos a preservar, pero queremos la participación en todas las instancias de las personas que quieran mantenerse en salud y que necesitan mantenerse sanos y que de verdad tienen el encare de que luchar por la salud y el derecho a la salud, es luchar por la vida misma (...)”

Las deliberaciones del Consejo Consultivo constituyeron la base orientadora para la formalización jurídica de la reforma de la salud, que se concretaría dos años más tarde a través de tres leyes fundamentales. Estas normas establecieron tanto las instituciones clave como los

principios rectores del nuevo modelo sanitario. La primera es la Ley 18.161, que crea la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) como un servicio descentralizado e introduce, por primera vez, la participación de representantes de los trabajadores y de los usuarios en su directorio. La segunda es la Ley 18.211, que instituye la Junta Nacional de Salud (JUNASA) como órgano rector del Seguro Nacional de Salud, incorporando en su estructura un representante de los usuarios, uno de los trabajadores y otro del sector empresarial de la salud. La tercera es la Ley 18.131, que establece el Fondo Nacional de Salud (FO.NA.SA.), pilar financiero de la reforma y antecesor directo del actual Seguro Nacional de Salud.

“Estas tres leyes: FONASA, ASSE Y SNIS, son el corazón legal de la reforma, y para que se entiendan los tiempos políticos en los que el gobierno se manejó y la importancia del apoyo de la sociedad civil a la reforma de la salud, ha habido sorpresa en la comunidad internacional, en cuanto a la rapidez con que estas leyes se han aprobado, ya que en países en donde se han implementado reformas de salud, sancionar este cuerpo normativo, ha llevado más de un periodo de gobierno” (entrevistas a representantes del movimiento de usuarios).

Así, la reforma de la salud implementada a partir de 2008 instauró un modelo de participación social que articuló distintos niveles de gestión, incluyendo -como ya se mencionó- de forma inédita a representantes de usuarios y trabajadores en espacios institucionales de toma de decisiones, tanto dentro del Ministerio de Salud Pública (MSP) como en ASSE. Esta innovación participativa amplió los márgenes de influencia de la sociedad civil en la política sanitaria, lo que permite afirmar que esta reforma no solo transformó el sistema desde una perspectiva económica, sino que constituyó también una reforma política estructural.

En este marco, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) representó la institucionalización de un proceso que venía gestándose tanto desde sectores partidarios de izquierda como desde colectivos sociales organizados, en particular usuarios y trabajadores. Desde 2007, la legislación reconoce el control social sobre la gestión de la política de salud. No obstante, esto abre una pregunta fundamental para la presente tesis: ¿ese control social existe también en términos políticos reales? ¿La norma jurídica se tradujo en un poder efectivo de

incidencia?

Este interrogante nos conduce directamente al caso que aquí se analiza, por su carácter singular. La experiencia demuestra que la fuerza de la ley no siempre garantiza la fuerza de su implementación. Gobernar implica adoptar decisiones legales, pero también construir condiciones políticas y sociales que hagan posible su efectividad. Con el SNIS hubo tanto una decisión legal como una decisión política. El debate, entonces, no es solamente técnico o institucional, sino profundamente democrático: ¿quiénes deciden, ¿cómo se decide y con qué capacidad real de influencia cuentan los distintos actores?

Es en este escenario que se vuelve necesario presentar y analizar a los actores sociales involucrados en la gobernanza nacional del sistema de salud. Estos actores presentan marcadas asimetrías en cuanto a recursos, capacidades técnicas, organización colectiva, conocimiento específico y posición dentro del entramado institucional. En este reparto desigual, los usuarios aparecen como el actor más frágil, con menos herramientas para aprovechar las oportunidades que abrió la reforma. La variación participativa no se explica únicamente por el diseño institucional, sino también por los límites estructurales de los propios actores sociales, especialmente en lo que refiere a su capacidad de acción colectiva y a la fragmentación de sus organizaciones.

A continuación, se analiza a los principales actores sociales que integran la JUNASA.

En primer lugar, los trabajadores de la salud, que pueden agruparse en dos grandes categorías: médicos y no médicos. Los médicos están organizados en tres gremiales distintas: el Sindicato Médico del Uruguay (SMU), la Federación Médica del Interior (FEMI) y las Sociedades Anestésico Quirúrgicas (SAQ). Cabe señalar que ninguna de estas integra la central sindical PIT-CNT, lo que marca una distancia político-organizativa con otros sectores del movimiento

sindical.

Por otro lado, los trabajadores no médicos están representados por dos organizaciones sindicales: la Federación Uruguaya de la Salud (FUS), que nuclea al sector privado, y la Federación de Funcionarios de Salud Pública (FFSP), correspondiente al subsector público. Ambas forman parte del PIT-CNT, lo que les otorga un respaldo estructural más sólido y una capacidad de incidencia política superior.

En segundo lugar, se encuentran los prestadores de servicios de salud que los integran la Administración de servicio de la salud del Estado, a través de ASSE, prestador estatal de salud pública en Uruguay, cuenta con una red de servicios en todo el país y es el único prestador público integral que recibe financiamiento directo del SNS. También se encuentran la Sanidad Militar y Sanidad Policial, como opciones integrales para estos trabajadores públicos y a nivel privado Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) y los Seguros Privados Integrales, empresas con fines de lucro.

En tercer lugar, encontramos a los usuarios de los servicios de salud. Es el grupo más numeroso en términos poblacionales, pero también el más débil en términos organizativos y de poder real. Su origen como actor político se relaciona directamente con la llegada de la izquierda al poder: primero en Montevideo en 1990, y luego a nivel nacional en 2005. Esta correlación histórica entre la izquierda en el gobierno y la emergencia del movimiento de usuarios no es menor, pues permite entender el contexto político que dio lugar a su institucionalización.

Actualmente, existen tres organizaciones principales de usuarios:

1. **Asociación de Usuarios del Sistema de Salud (ADUSS):** fundada en 1992, es una organización civil sin fines de lucro que actúa como mediadora en conflictos entre

usuarios e instituciones de salud. Su enfoque se centra en la información, la formación en derechos y deberes, y la asesoría en casos de mala praxis o negligencia médica (Santos, 2023). Su accionar se orienta más a la defensa individual que a la incidencia colectiva en las políticas públicas.

2. Espacio Participativo de Usuarios de la Salud (EPUS): surgido en 1987, según documentos del MSP (2009), se organiza a través de asambleas abiertas y autoconvocadas, donde los usuarios participan de forma individual o integrando otras organizaciones. Su origen está vinculado a reclamos barriales ante carencias en la atención de salud, y con el tiempo fue articulando con otros movimientos sociales. Mantiene diferencias metodológicas y organizativas con el MNUSPP, lo que ha dificultado la articulación de una voz unificada del sector.
3. Movimiento Nacional de Usuarios de la Salud Pública y Privada (MNUSPP): impulsado desde experiencias barriales en Montevideo, particularmente en el Cerro, y fortalecido por el impulso político del nuevo gobierno del Frente Amplio. Fue el actor que más protagonismo adquirió en el proceso de institucionalización de la participación, integrando estructuras formales como la JUNASA.

La diversidad de organizaciones marca problemas de capacidad de acción colectiva de las distintas organizaciones de usuarios. Como afirman desde el MNUSPP en una entrevista:

“La unidad en los usuarios es difícil. En los usuarios las diferencias ideológicas son de matices porque el sistema si funciona, funciona para todos los usuarios. Las aspiraciones de poder son inevitables. No se puede pensar en la unidad. Hemos intentado varias veces acuerdos con el movimiento y nunca pudimos. Hay excelentes compañeros, y gente con la cual tenemos una buena relación”. (entrevista a usuario del MNUSPP).

El MNUSPP reconoce la existencia de múltiples organizaciones distribuidas a lo largo y ancho del país, y se plantea como objetivo coordinar todos estos espacios diversos. Está integrado por agrupaciones de jubilados, colectivos de género, organizaciones de minorías sexuales, así como

por ciudadanos que participan a título individual. Durante mucho tiempo, el movimiento mantuvo una estructura horizontal, sin órganos formales ni representación oficial, funcionando únicamente a través de la circulación de información y reuniones en asambleas locales y generales.

Posteriormente, se constituyeron formalmente como una asociación civil con personería jurídica, adoptando estatutos y estableciendo una comisión directiva y una comisión fiscalizadora. Entre 2008 y 2015 tuvieron representación en el directorio de ASSE, y desde la creación de JUNASA hasta 2020 participaron como miembros alternos. A continuación, se detallan visiones y testimonios sobre su origen, formación, organización y objetivos a lo largo del tiempo.

“Esta organización era movimiento de usuario de salud y acción social nació en los años 86-87, no tuvo una fecha de fundación, sino que empezó a funcionar y se fue agregando gente. Esos fueron sus orígenes. Como tal se comienza a discutir su formación, cuando llega Marita Muñoz en 2005 al MSP, y se empieza a discutir el SNIS. Se vio la necesidad que a medida que se desarrollaban los hechos y que los usuarios estaban comprendidos con responsabilidad en un sistema de gobierno en la salud. (Entrevista a integrantes de EPUS)

“En cada zona montevideana, en cada departamento del interior, en pueblos y ciudades, hay una gran trama de organizaciones, en cada rincón del país hay personas que se preocupan por la salud, que reclaman y que colaboran, que denuncian y que apoyan. A todos ellos y a otros muchos los convocamos para formar instancias locales que emprendan una acción conjunta en la realidad que conocen y para construir un movimiento a nivel nacional”. (Entrevista a integrante de MNUSPP).

“El punto de partida, es en diciembre del 2004 con otros 3 compañeros, éramos 4, Miguel, barrio Raquel, Farero Marina Mande y yo, que éramos concejales de la comisión de salud de concejo vecinal zonal que es la parte social de la descentralización. Así que tuvimos la idea de formar un movimiento nacional de usuarios. Y, bueno, nos preparamos una primera asamblea que se realizó el de abril del 2005, y luego recorrimos toda la comisión de salud de los consejos vecinales, invitándolos a sumarse a la iniciativa. Primero fue el consejo consultivo para los cambios. Nuestra primera Asamblea convocaba la formación de un movimiento nacional de usuario” (Entrevista a integrante de MNUSPP).

“La reforma estuvo acompañada de profundos cambios en la relación entre los distintos actores que integran el sistema, que implica un proceso, lento, sostenido, gradual, sensato y razonable de transferencia de toma de decisiones, responsabilidades y recursos del nivel central a estamentos locales” (Entrevista a integrante de EPUS)

“Concebimos la participación como un proceso complejo que integra: empoderamiento y apropiación de los factores determinantes de la situación de salud de las comunidades, proceso de aprendizaje para comprender la realidad en su entramado causal e incidir en los procesos históricos y sociales condicionantes de la salud, desarrollo de capacidad de análisis de la realidad para intervenir en ella con intencionalidad transformadora, involucramiento en la toma de decisiones” (Entrevista a integrantes de EPUS).

Por tanto, no se puede entender la participación social institucionalizada en el sistema nacional

de salud, especialmente tras la reforma de 2007, sin considerar los antecedentes históricos de la participación local de los usuarios en el barrio Cerro. La participación no surgió con la llegada del FA al gobierno nacional, sino que fue una construcción social de base, impulsada desde los barrios y sectores populares, que el Frente Amplio promovió inicialmente a nivel municipal con su primer gobierno en Montevideo, electo en 1990. A partir de allí, este modelo se fue expandiendo a otros territorios como barrio La Teja y diversas localidades del interior del país (Anzalone, 2018).

En suma, aunque el marco legal habilitó la participación social en la política de salud, las condiciones reales para su ejercicio efectivo han estado profundamente condicionadas por las desigualdades entre actores. Esta asimetría estructural constituye uno de los principales obstáculos para la consolidación de un modelo de gobernanza participativa robusto, inclusivo y democrático y que, como se analiza a continuación incide en el funcionamiento de la propia JUNASA.

6.2. Funcionamiento de la JUNASA

El Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) amplió la participación social institucionalizada de usuarios y trabajadores. Sin embargo, esta participación no fue homogénea ni constante a lo largo de los quince años de gobiernos frenteamplistas. Se evidenciaron marcadas diferencias tanto en quiénes participaron como en el grado de incidencia que lograron en la formulación de la política de salud. El funcionamiento de estos espacios participativos fue desigual y dependió en gran medida de los actores involucrados, sus capacidades, recursos y estrategias al ingresar a la institucionalidad. Aunque la participación social institucionalizada constituye un eje central en la construcción de la política sanitaria, sus resultados fueron variados y dispares. Comprender las razones de estas diferencias es precisamente el objetivo central de esta tesis. Para analizar el funcionamiento de la JUNASA y la participación de los actores sociales

implicados, se propone una división en tres etapas, elaborada a partir del análisis de los acontecimientos políticos, los testimonios de los propios protagonistas y fuentes secundarias como las rendiciones de cuentas de JUNASA entre 2008 y 2020: una primera etapa (2007-2011), una segunda (2012-2015) y una tercera (2016-2020).

Fase 1. 2007-2011 Entusiasmo y expectativa.

La ley n°18211 crea la Junta Nacional de Salud. La JUNASA tiene como cometidos administrar el Seguro Nacional de Salud (SNS) y es donde se estableció la participación de representantes de trabajadores y usuarios en la misma. Allí se estableció que uno de los objetivos del SNIS es fomentar la generación de espacios para la participación social activa, que propicien el mejoramiento de la calidad de los vínculos entre los actores involucrados en el mismo. En sus comienzos, el primer gobierno de Tabaré Vázquez fue muy inclusivo para con los usuarios en el SNIS, se les tuvo en cuenta en las discusiones para su diseño.

“En el primer periodo cuando se forma todo el seis, hay toda una efervescencia, donde trabajadores y usuarios son tenidos en cuenta. Los usuarios somos movimientos embrionarios, y como tales, hemos recibido apoyo y en lo formal apoyos muy interesantes, sin embargo, en la práctica no tanto. Una organización embrionaria necesita medios de acuerdo a su responsabilidad” (entrevista a delegado del MNUSPP).

¿Qué roles y funciones desempeñaron los distintos actores convocados en los inicios de la JUNASA? La representación de los trabajadores fue delegada por el PIT-CNT a la Federación Uruguaya de la Salud (FUS), que asumió un papel activo, propositivo y también crítico frente a diversos aspectos del SNIS y su implementación. Un elemento clave en el desempeño de la FUS fue su capacidad organizativa y su sólida formación sindical, que le permitió aportar insumos relevantes al debate y a los procesos de negociación dentro de la toma de decisiones. Esta fortaleza marca una diferencia notable respecto a los usuarios, cuya representación carece de una estructura organizativa tan consolidada y de instancias sistemáticas de formación.

En cuanto a la representación de los usuarios en la JUNASA, esta fue ejercida de forma rotativa por las tres principales organizaciones: el Movimiento Nacional de Usuarios, el Espacio Participativo de Usuarios y la Asociación de Usuarios. Sin embargo, a diferencia de los trabajadores o empresarios, la identidad del colectivo de usuarios no es tan definida ni reconocible, lo que complica su articulación política y su legitimación en los espacios institucionales. Esta dificultad, reconocida incluso por los propios actores entrevistados, ayuda a comprender los desafíos que enfrentaron al integrarse a la JUNASA. De hecho, esta fue una de las principales razones por las que esta tesis se centró en el estudio de la participación de los usuarios: su incorporación representó una innovación significativa, pero también reveló tensiones estructurales.

Tanto el Movimiento Nacional como el Espacio Participativo lograron consolidarse como organizaciones de alcance nacional y ocupar espacios formales como la JUNASA. Sin embargo, su participación estuvo atravesada por dinámicas propias de una militancia con raíces sociales profundas. Participar, incidir y ser escuchados forma parte de su identidad, pero esa voluntad no siempre fue reconocida o validada en la práctica, más allá de lo establecido en la normativa. La representación de los usuarios fue, de hecho, objeto de cuestionamientos.

Las entrevistas a representantes de usuarios revelan que una de las principales barreras para su participación efectiva fue la fragmentación interna del movimiento, así como la falta de recursos para sostener su presencia en la institucionalidad. Estar sentados en la JUNASA no garantizaba contar con la capacidad técnica, política ni organizativa necesaria para incidir realmente en la toma de decisiones. Esta brecha entre acceso formal y poder real de participación es central para comprender las limitaciones de la participación social institucionalizada en el marco del SNIS.

“La posición del usuario siempre es diferente, no somos técnicos, somos usuarios. Somos de alguna forma los que sufrimos lo que pasa en el sistema de salud”. (entrevista a delegada del MNUSPP III)

“La organización de usuarios tiene responsabilidades de gobierno, por lo tanto, tiene que tener apoyo. Y nosotros no llegamos a estar en todos los espacios participativos, porque para eso se necesita organización y recursos. Y nosotros tenemos claro, que no todos los integrantes de los diferentes gobiernos, no todos creen en la participación de los usuarios. Seguimos teniendo un pre concepto que los técnicos son los que saben sobre el tema salud.” (entrevista a representante de EPUS).

“Me contacte con el movimiento por 2006, y ya había gente organizada en Montevideo, recién en 2008 con el snis, como organización de la sociedad civil, el movimiento nacional de usuarios de salud pública y privada, intentaba ser una organización nacional, previendo ya que con el SNIS íbamos a tener otro protagonismo, cosa que efectivamente fue así y en 2008, es cuando se crea la JUNASA, donde se da un protagonismo de intervención a los usuarios organizados” (entrevista a representante de Movimiento Usuarios II).

Aunque la ley y el SNIS resaltaron la importancia de la participación de los usuarios, en la práctica formal su opinión no tiene un impacto real en las decisiones, aunque sí representa un avance político en términos de reconocimiento simbólico. Los usuarios siempre ocupan una posición minoritaria, lo que genera una clara asimetría de poder en los espacios institucionales. Proviene mayoritariamente de la sociedad civil, sin formación específica en salud ni en áreas técnicas como economía o finanzas, lo que limita su capacidad de intervención efectiva en ámbitos como la JUNASA, donde se discuten temas complejos como el financiamiento del sistema de salud y la definición de políticas públicas.

Donde se corta el bacalao es en la junasa y los usuarios somos minoría, lo que opinan los usuarios tampoco les interesa, si el usuario no está de acuerdo con lo que el gobierno decida, sale igual, no tienes ninguna posibilidad de cortar el bacalao. Si podemos estar de acuerdo con lo que se decide, pero si no estamos de acuerdo con algo, no pasa nada. Es un voto en cinco o tres a dos. En la junasa se deciden las políticas de salud, los usuarios damos nuestra opinión, queda en actas y puede ser un voto suelto, o puede dar la opinión y que se entienda importante para su revisión. Las decisiones en lo formal las toma el PE, aunque políticamente es jodido tomar una resolución solo con los votos del Poder Ejecutivo y que todo el resto no acompañe esa medida. Al ser minoría no hay incidencia. Los actores sociales son minoría (entrevista representantes Usuario).

Esta etapa pone en evidencia que, al momento de aprobarse la ley, se estaban implementando múltiples transformaciones simultáneas y el rol que tendrían los usuarios aún era incierto. Si bien se les otorgó participación con derecho a voto, su condición de minoría impidió que tuvieran capacidad real de decisión. Como señalaron entrevistados de todos los sectores — usuarios, trabajadores, asesores, autoridades y representantes médicos—, existió una brecha significativa entre las expectativas generadas durante el diseño del SNIS en el Consejo

Consultivo de 2005 y lo que efectivamente ocurrió en la práctica. La imposibilidad de concretar las elecciones de representantes de usuarios es una muestra más de la limitada incidencia de este sector y de la forma en que su legitimidad fue resuelta institucionalmente. A su vez, el funcionamiento de la JUNASA y las respuestas político-institucionales frente a las demandas y reivindicaciones de los usuarios reflejaron una distancia considerable entre estos y las élites decisoras. Por todo esto, se caracteriza a este modelo como de participación vinculante jerárquica: jurídicamente los usuarios integran espacios con poder de decisión, pero en la práctica su peso es de baja incidencia.

“¿qué poder va a tener un usuario que viene honorario, que se tiene que tomar tres bondis para llegar al ministerio a participar de una reunión que está un economista, dos de bps, y la cocinan en dos segundos en una discusión técnica y el usuario que va a decir, estoy a favor, estoy en contra, chau, no tiene margen de maniobra, es injusto poner a los usuarios en esa situación. Pero si metes a tres asesores alrededor que sean técnicos formados, que manejen data, y que estén solo para eso y ahí sí, van a poder incidir en qué es lo mejor para el sistema “. (entrevista a asesor MSP).

“Estás poniendo a los usuarios con un tenedor a pelear contra tipos que son gestores de miles de años, y, además, tienen equipos preparados, no es sano para los usuarios. Y los usuarios hacen lo que pueden, y entre medio, levantan la voz, y salen a la prensa” (entrevista a dirigente sindical).

Fase 2.2012-2015: del impulso a su freno. De la consolidación al intento fallido de llamado a elecciones.

En la reconstrucción histórico-institucional del proceso de participación de los usuarios, se identifica un momento clave durante el segundo gobierno del Frente Amplio —bajo la presidencia de José Mujica— caracterizado por varios cambios en los cuadros políticos, incluidos los principales jerarcas del MSP. En este contexto, emerge el mayor nudo crítico del funcionamiento de la JUNASA: la ausencia de una reglamentación clara para la elección de los representantes de los usuarios.

El análisis de las actas de asambleas y memorandos del Movimiento Nacional de Usuarios de Salud Pública y Privada (MNUSPP) revela demandas persistentes que exponen las debilidades

estructurales de la participación social institucionalizada en la JUNASA. Estas pueden resumirse en tres puntos principales:

1. El reconocimiento de una persistente "*cultura de dependencia*" en todos los niveles de la sociedad, incompatible con una participación social auténtica. Según el movimiento, no se puede hablar de una "democracia plena" sin la participación efectiva de los sectores populares y sus organizaciones.
2. La denuncia de un andamiaje institucional complejo, dominado por corporaciones con fuerte poder de veto, que defienden la mercantilización de la salud y se oponen abiertamente a la participación social.
3. Una crítica profunda al carácter ambiguo de la participación promovida desde el gobierno. El MNUSPP señala que no existe un criterio unificado sobre qué se entiende por participación ni cuál es el papel real de los usuarios. En muchas ocasiones, afirman, se promueve un discurso oficial favorable a la participación, pero en la práctica esta se ve restringida, no es vinculante y carece de respaldo político claro. Esta falta de coherencia es calificada por los propios usuarios como un "*doble discurso*" desde ciertos sectores del gobierno, donde se otorga un lugar simbólico, pero sin poder real de incidencia.

El año 2012 marcó un punto crítico en el proceso participativo del SNIS, caracterizado por un alto nivel de conflicto y frustración. El anteproyecto de ley destinado a habilitar elecciones para la representación social en la JUNASA no avanzó más allá de un borrador y nunca llegó a ser debatido en el ámbito legislativo. Esta parálisis generó un profundo desánimo entre los usuarios, desincentivando su participación y alimentando una sensación de estancamiento frente a los objetivos previamente trazados. Como expresó un integrante del Espacio Participativo de

Usuarios de la Salud (EPUS): “Conversaciones hubo una cantidad, en ámbitos formales e informales, en pasillos o en mesas de café, pero no se instrumentó nada. No se dio el paso para reglamentar cómo es la participación, cómo se elige la representación de los usuarios y los trabajadores en el SNIS”.

El 14 de febrero de 2012, el entonces ministro Jorge Venegas remitió al Movimiento Nacional de Usuarios de la Salud Pública y Privada (MNUSPP) un borrador del proyecto de ley sobre la representación de la sociedad en la JUNASA. En su nota, indicaba que el tema estaba siendo analizado por el Ministerio de Salud Pública y se encontraba en su etapa final. El anteproyecto contenía 36 artículos distribuidos en cinco capítulos, y aunque nunca se transformó en ley, permite comprender el espíritu que lo animaba:

1. Elecciones: se proponía que los representantes sociales en la JUNASA tuvieran un mandato de cinco años, con posibilidad de una única reelección. Los usuarios podrían votar si eran mayores de 18 años, tenían al menos un año de afiliación a la institución correspondiente y no trabajaban en el sector ni eran propietarios de un prestador. En el caso de los trabajadores, los electores debían ser mayores de 18 años, con al menos un año de antigüedad en la institución donde votaban, y no ser propietarios. Los prestadores serían designados a través de una Asamblea de Prestadores, tanto públicos como privados.
2. Listas electorales: los candidatos debían presentarse a través de listas elaboradas por organizaciones de usuarios y trabajadores con personería jurídica.
3. Financiamiento: el proyecto estipulaba que los costos de las elecciones serían cubiertos con cargo a Rentas Generales y ejecutados por la Corte Electoral.
4. Voto: el voto sería secreto y voluntario dentro de cada orden (usuarios, trabajadores, prestadores).

5. Excepciones iniciales: para la primera elección, se preveía que pudieran postularse organizaciones con personería jurídica en trámite al momento de la promulgación de la ley.

Aunque las principales organizaciones de usuarios reconocían que una elección nacional no necesariamente las beneficiaría —dado su bajo nivel de reconocimiento público— también la percibían como una oportunidad valiosa para fortalecerse, legitimarse y ampliar su base de representación. La falta de avance en este proceso, sin embargo, terminó consolidando la brecha entre el discurso institucional sobre participación y su concreción efectiva.

“Si fuéramos a una elección de esas, nuestra organización en cuanto a representación y organización, no saldría muy favorecida, pero si saldría muy favorecida, en cuanto a músculo, en crear músculo y organización y eso es más importante que lograr un lugarcito en JUNASA ese es el sentido, crear organización y llegar a todos los lugares que se pueda llegar, pero no está en nuestras manos alcanzar eso. El FA lo intentó, pero no estuvo dispuesto a pagar un costo político por llevar adelante una elección, a nosotros nos encantaría poder poner el cartelito de participe en las elecciones y siempre darles visibilidad a las organizaciones de usuarios ya es un hecho político muy importante. Y la creación de músculo. Y que las dos organizaciones de carácter nacional se conocieran, se difundieran. Se visibilizan y se potenciarán de una forma notoria ante una elección universal, independientemente de cómo te vaya” (entrevista usuario MNUSPP).

Hay una autocrítica de los usuarios y de su alcance, recursos y oportunidades con respecto a llevar adelante una elección, incluso se comparan con la que es la elección de representantes de BPS, en tanto, están lejos de poder tener tal capacidad de acción:

“Los usuarios no tuvimos tiempo sin tener ni un solo apoyo económico por lo menos en nuestra organización, cualquier cosa que queramos hacer da mucho trabajo. Entonces la elección universal tampoco es tan fácil, a quién vas a poner, quién va ser, quién se va hacer cargo de los delegados de mesa, nosotros planteamos muchas veces discutir cómo vamos a reglamentar esa elección, y no nos llevaron eso. Ni siquiera el movimiento que quiere la elección estuvo dispuesto a eso, y no es lo mismo que la elección en BPS, porque los organismos del bps tienen una organización con fuerza y con dinero cómo para bancar esa elección interna. Además, la elección de BPS tiene carácter constitucional, mientras que una elección de usuarios no la tiene. Menuda diferencia”.

“La ley no habla que sea universal la elección, no habla de cómo, habla de reglamentar el cómo, que no se hizo nunca. Y es el meollo. Y capaz llegamos a la conclusión que no tiene por qué ser universal, pero nunca nos sentamos a discutir eso. Sí lo dijimos, pero nunca lo llevamos adelante. Nadie lo agarró, nadie nos llevó el apunte.”

Relevando las fuentes, se pudo reconstruir lo denunciado en el acto de la FUS en abril de 2012, donde se manifestaba los problemas que se encontraban en la JUNASA y la falta de voluntad política para su funcionamiento con una participación activa y organizada de los usuarios y los

trabajadores. Se pronunciaba allí:

“La Junta Nacional de Salud que a nuestro entender debe recuperar su carácter de órgano donde deben ser tratadas y discutidas las políticas nacionales de salud. No debe ser un órgano meramente administrativo, sino que allí se deben discutir por lo alto las políticas que ayuden a darle rumbo a la reforma, rumbo que hoy parece no tener o haberlo perdido. Hoy los usuarios entendemos que este proceso de reforma, que como todos dicen es largo y complejo, va muy lento. Los procesos se enlentecen o se aceleran de acuerdo a quienes lo llevan adelante y nosotros sentimos que la reforma de la salud, hoy ha sido bajada de cartel, no está siendo priorizada y no hay una voluntad política clara, nítida de desarrollar y profundizar. Pero también los procesos se enlentecen o se aceleran de acuerdo a la participación, al empuje y al peso que puedan tener los directamente interesados, en este caso los usuarios de la salud. Y nos encontramos con que, si la reforma de la salud no está siendo priorizada, mucho menos la participación social en ella. Es más, la participación social está siendo fuertemente cuestionada. Estamos convencidos de que no se puede lograr una salud accesible y equitativa para todos, sin afectar poderosos intereses y corporaciones que monopolizan importantes áreas del sistema y que lo han mercantilizado profundamente. No queremos más verticalistas, ni políticas de salud construidas en un despacho, pensadas por algunos iluminados. Porque es imposible hoy construir un nuevo sistema de salud, sin la incorporación, el pensamiento y las necesidades de la población”.

La desafección aumentó y las organizaciones de usuarios lo hicieron saber en cada instancia que pudieron de la JUNASA, en las entrevistas lo reconstruyeron así:

La Reforma de la Salud se convocaba a la participación allá por el 2005, de que los usuarios teníamos un rol fundamental a jugar. Así lo entendimos y decidimos organizarnos para hacerlo de forma responsable. Hoy de nuestra parte ya no hay marcha atrás. De nosotros puede esperar una actitud responsable como la que hemos tenido en medio de la crisis, actuando con madurez y ayudando a reconstruir confianza en el sistema y en los equipos de salud. Pero nunca esperen de nosotros que le hagamos el saludo a la bandera y que digamos o escribamos lo que quieren escuchar o leer. O participamos con voz y voto en los lugares que nos corresponden, o lo haremos saber cada vez que ese derecho a la participación no se respete. Si algunos hoy están arrepentidos de que los usuarios tengamos un lugar para la participación, ah nosotros lo lamentamos, no nos vamos a ir para nuestra casa. (entrevista a representante EPUS).

En este proceso, un hito fue la creación del Movimiento en Defensa de la Salud de los uruguayos en 2013 que expresó una alianza entre trabajadores y usuarios logrando la recolección de más de 56 mil firmas por una plataforma de mejoras en la atención a la salud. El movimiento se planteó la elaboración de propuestas y el desarrollo de acciones de masa para lograr la profundización del SNIS. Uno de sus objetivos planteados fue *“la complementación entre el sector público y privado en todo el país, el acceso a la tecnología, la disminución del valor de tickets y órdenes, el acortamiento de tiempos de espera para acceder a las consultas por parte de los usuarios, tratando de lograr que la salud sea un derecho social y no una mercancía”.*

Siguiendo el rastreo de los procesos, el conflicto aumentaba y la demanda por profundizar la reforma del SNIS también, así lo deja ver el propio Movimiento en Defensa de la Salud de los uruguayos:

“Nosotros estamos a favor de los cambios y no dudamos en decir que la reforma que se instaló en 2007 ha traído muchas ventajas a las mayorías populares, pero como parte de las mayorías populares, decimos que ese cambio no se puede detener. Y en un proceso de cambio, lo único permanente es el cambio, y que lo fundamental en ese proceso de cambios es la participación organizada de las grandes mayorías populares, eso es humildemente, modestamente, el Movimiento en Defensa de la Salud de los Uruguayos, grandes mayorías populares a favor de un proceso de cambios que plantean que ese cambio debe avanzar y debe profundizar”, estableció Bermúdez, agregando que: (...)la reforma está “estancada” debido a que el gobierno se ha dejado influenciar por las “corporaciones” y los partidos políticos tradicionales”.

En 2014 se emite un comunicado a la opinión pública que indica la preocupación que aún no se haya convocado a elecciones:

“Partiendo de la voluntad puesta de manifiesto por parte del Gobierno actual, respecto a la necesaria participación Social en el SNIS, venimos por la presente a exponer nuestros argumentos en defensa del Derecho y necesidad de una participación social sin retaceos. Entendemos de estricta justicia dar cumplimiento a las disposiciones legales que habilitan la participación social, entre las cuales, el Art. 3° de la Ley N° 18.211 que, en su inciso I, destaca como uno de los “principios rectores” del SNIS, la participación de trabajadores y usuarios, y en el Art. 4° de la citada Ley, inciso G, como uno de los objetivos del SNIS, “fomentar la participación de trabajadores y usuarios”.

Así, el Movimiento Nacional de Usuarios de la Salud Pública y Privada, reclama la realización de Elecciones para solucionar la anomalía que significa que en la JUNASA, los representantes de trabajadores y usuarios llevan seis años en el ejercicio de su función, hecho anormal por lo prolongado de su permanencia y además consideraron que existiendo voluntad por parte del gobierno en cuanto a habilitar la participación de los representantes de trabajadores y usuarios a fin de consolidar la Reforma de la Salud, y *“luego de todo este tiempo de aprendizaje y de*

poder comprobar la responsabilidad, idoneidad y compromiso con la Reforma del M.N.U.S.P.P, entienden que se debe realizar la elección de Usuarios de la Salud, después de las elecciones municipales de 2015 para evitar que la misma se convierta en una puja entre partidos políticos con intención de incidir en los Movimientos Sociales”. Agregan en el comunicado:

Proponemos que se realice en el primer semestre del 2016. Mientras tanto y en vista de que, cada vez se dilata más la posibilidad de que se lleve a cabo la elección de los representantes de los usuarios de la Salud, sugerimos se resuelva el tema a través de la designación por vía de Decreto.

Sin embargo, esto nunca se concretó, ni las elecciones ni el fortalecimiento de la representación de usuarios de la salud y esto en gran medida lo explican los protagonistas del poder ejecutivo y legislativo a raíz de su cuestionamiento por la credibilidad, legitimidad y representación de los usuarios en la JUNASA. Sí, lo que en un principio fue un eslogan electoral, programático y de base territorial y comunitaria, se convirtió luego en un motín de desconfianza, arrepentimiento y debilitamiento de las propias organizaciones sociales. A continuación, algunas expresiones relevadas de las entrevistas a los principales actores gubernamentales que abarcan ministro, senadores, diputados y directores nacionales. Todas altas jerarquías que fueron clave en el proceso del SNIS.

“A mí me parece que una cosa es la participación ciudadana, también es importante y creo en el aporte de la sociedad civil organizada, pero otra cosa son los corporativismos con exceso de participación defendiendo su interés, legítimo pero su interés que no necesariamente es el que comprende a la mayoría, por tanto, me parece que en el gobierno del FA ha habido una experiencia en algunos casos positiva y en otros casos, claramente negativa. En algunos casos, con una apertura a participar de una dudosa legitimidad de la organización civil que dice representar, los usuarios en salud, yo personalmente defendí, incluso en nuestro sector hubo posiciones contrarias a la participación sindical de la salud en votar las venias de los integrantes, hubo discusión, nosotros entendemos que el PIT CNT es representativo de los trabajadores, pero por ejemplo, los usuarios tenían una forma de ser electos que no necesariamente pueden ser tildados de legítima la representación de los usuarios de la salud. Es una experiencia que ha tenido luces y sombras, hay aspectos de corporativismo que conspiran contra lo que es el bien general” (Senador del PN).

“En la JUNASA hay capacidad de decisión de los usuarios, aunque nosotros la tiramos para el costado porque no nos parecía una institución muy representativa. Hay dos riesgos en la participación: que se conviertan en espacios reivindicativos y corporativos. Tienen que separar su rol organizacional y su rol político. Está bien que los usuarios representen la voz de los usuarios, pero tiene que saber que está en un espacio de conducción. No ha habido una participación desde ese lugar” (ex Ministro de Salud).

Así se llega a una etapa de declive y profunda frustración, marcada por la elección que nunca se concretó y por un creciente cuestionamiento a la débil representación de los usuarios en el sistema. Estos usuarios, en su mayoría personas adultas mayores, jubiladas o próximas al retiro, con un perfil de militancia barrial forjado en los años noventa, encontraron en los espacios locales —como los consejos vecinales o las policlínicas barriales— el ámbito natural de su participación. En ese entonces, muchos mantenían una relación cercana con la militancia frenteamplista, vínculo que con el tiempo también se fue debilitando.

Una de las causas de este desgaste tiene que ver con las limitaciones propias de organizaciones surgidas desde lo barrial, con estructuras pequeñas y de cercanía, que no fueron acompañadas ni fortalecidas adecuadamente para enfrentar el salto al plano nacional. El pasaje del ámbito local al nacional —especialmente en un área tan técnica y compleja como la política de salud— requiere apoyo sostenido, formación y recursos que nunca llegaron del todo. La experiencia del Cerro fue el puntapié inicial y un verdadero motor del movimiento de usuarios, pero al enfrentarse a los desafíos del nivel nacional, sus límites quedaron en evidencia.

Con este contexto, se abre la última etapa del estudio.

Fase 3.2016-2020. El declive y la frustración.

Un documento presentado por el Movimiento Nacional de Usuarios en el Diálogo Social de 2016 afirmaba:

“La participación discursiva, excluyente, no tuvo en cuenta la autonomía de la participación de los usuarios como parte de la elaboración y planificación de los programas y su posterior evaluación. Aún hoy seguimos no tenidos en cuenta a la hora del análisis, elaboración y control de las Políticas en Salud. Nuestros saberes no son importantes para el Sistema, porque no son vinculantes”.

A una década de la implementación del SNIS, existe evidencia suficiente para afirmar que las organizaciones sociales, especialmente las de usuarios, no tienen el peso que la normativa les

asigna. La JUNASA opera como un espacio eminentemente técnico, sin brindar herramientas adecuadas que permitan a los actores sociales incidir con conocimiento y solidez. Si bien existe una cultura de la participación que merece ser profundizada, persiste un reclamo constante por una mayor capacidad de incidencia. En este punto, la representación de los usuarios aparece como un núcleo problemático: no se jerarquizó la participación ni se desarrolló una estrategia institucional clara para fortalecerla.

Las reglas establecidas por el MSP para organizar la participación generaron tensiones dentro del propio movimiento de usuarios. Esas reglas, lejos de habilitar la cooperación, impusieron restricciones e incentivos que fragmentaron aún más a los actores. La selección de representantes priorizó quién ocupaba el lugar por sobre el cómo y para qué, debilitando el accionar colectivo y erosionando los espacios de articulación. Como resultado, la participación fue débil, dispersa y marcada por divisiones internas que se agravaron con el tiempo.

La participación en el plano nacional exige organizaciones fuertes, cohesionadas y con capacidad de interlocución. Sin embargo, las organizaciones de usuarios no lograron construir un frente común ni coordinar estrategias para incidir en la política de salud. Los problemas de acción colectiva son profundos y persistentes. A esto se suma la ausencia de recursos técnicos y económicos, lo que representa un obstáculo estructural que la propia institucionalidad no solo no resolvió, sino que, en muchos casos, agravó.

Estas organizaciones no han contado con apoyos suficientes ni han podido autosustentarse, ya sea a través de afiliaciones o de proyectos que generen financiamiento. Los propios usuarios reconocen sus limitaciones en cuanto a representación, recursos y legitimidad para influir en las decisiones de la JUNASA. La ausencia de un mecanismo efectivo de elección de

representantes se volvió un cuello de botella para toda la lógica participativa del sistema. La elección debía ser parte sustantiva del SNIS, un sistema que se propuso como universal e inclusivo.

La posibilidad de construir alianzas, generar liderazgo, y movilizar recursos es desigual entre los actores. Mientras empresarios y trabajadores organizados en el PIT-CNT cuentan con estructuras y capacidades consolidadas, los usuarios no disponen de herramientas similares. Frente a esta asimetría, la institucionalidad del SNIS no solo no facilitó su participación efectiva, sino que contribuyó a bloquearla, tanto en términos de recursos como de poder real. Garantizar condiciones equitativas para la participación no es responsabilidad exclusiva de los actores sociales, sino del propio Estado que diseña y gestiona las políticas públicas. A continuación, se retoman algunas opiniones de las entrevistas realizadas sobre esto:

“Las organizaciones de usuarios no existen, no tienen trayectoria y no se vinculan con el resto de la sociedad civil, básicamente se crean para esos espacios en particular. Los consejos de salarios siguen funcionando porque hay actores fuertes, tenés a los sindicatos, a los empresarios. El resto de la sociedad civil no tiene esa capacidad. El nivel de poder de llegada de esos actores a los tomadores de las decisiones no es el mismo entre los ambientalistas y los empresarios. La sociedad civil organizada es muy débil, están tildados de ambientalistas locos, hay mucho prejuicio, nunca se le dio mucha bola” (Directora de ONG).

El MSP nos proponía que mandemos ternas tanto para junasa y dentro de esa terna se elegía, el PE elegía a través del MSP, elegían quienes eran las personas propuestas por las organizaciones. Las organizaciones planteaban, y lo hacían entendiendo por una cantidad de razones, algunas geográficas y otras, ligadas a las características, expertise, de esos compañeros que podían aportar al organismo que iban y que, además, podían hacer un ida y vuelta. (entrevista EPUS).

Hubo diferencia con el tiempo porque había gente que le interesaba sólo representar y no participar tanto, formaron una personería jurídica y verticalizaron una organización que era horizontal y como no hay formato legal para las organizaciones horizontales. Estábamos promoviendo algo nuevo en todos los sentidos, en el sentido cultural, en el sentido de la participación y en el sentido de un actor nuevo en la salud. Nosotros nos separamos y formamos cepu después. Por eso formamos el movimiento nacional de usuario y quedaron otros con una personería vertical y nosotros formamos espacio participativo. superar la fragmentación y formar una coordinación de todos los usuarios. Nuevamente. Todos quieren hacer una personilla jurídica y todos quieren ser Presidente todo. La primera designación que hubo estaba María Julia Muñoz, sí, tenían el apuro de poner el actor usuario. En la izquierda también hay distintas visiones, se pretendía descentralizar políticamente, pero desde los partidos políticos no hay interés de descentralizar y que el vecino tome decisiones políticas. Cuando se nombraron, cuando María Julia designó provisorio por 6 meses para integrar la junta, y al directorio de asse provisorio por 6 meses y con una carta bajo que decíamos que era que a 6 meses tenía que llamar a elecciones. Elecciones como Bps. Claro, pero salió un millón de dólares. Después entraron a pensar. Algunos podrían proponer la sala junto con la del bps. En ese momento era un disparate de plata. (Entrevista a representante por los usuarios en la JUNASA).

Desde sus inicios, los usuarios manifestaron las dificultades para lograr una participación real y efectiva dentro del SNIS. Surge entonces la pregunta: ¿qué hizo el Frente Amplio al respecto? ¿Dónde se ubicaron los principales escenarios de conflicto y de cooperación? La reforma de la salud generó altas expectativas en torno a la participación ciudadana, pero la distancia entre esa expectativa y la realidad concreta produjo una profunda brecha, marcada por la desafección y múltiples demandas no satisfechas.

El principal foco de conflicto giró en torno a la reglamentación de la participación y, en particular, al reclamo de elecciones para que los usuarios pudieran ocupar cargos en la JUNASA, tal como se había prometido. Sin embargo, esa elección nunca llegó a concretarse, y su viabilidad dependía enteramente de la voluntad política del propio gobierno, que no estuvo a la altura de ese compromiso.

En este punto fallaron dos actores clave. Por un lado, el PIT-CNT, que nunca respaldó de manera decidida el proceso electoral para los usuarios, y por otro, el propio gobierno del Frente Amplio, que no impulsó con la suficiente firmeza la reglamentación necesaria. A esto se sumó la limitada capacidad organizativa de las agrupaciones de usuarios, que, pese a esperar con expectativa la reglamentación, no contaban con los medios ni los recursos para llevar adelante una elección por sí solas.

Aunque el tema fue planteado tanto en espacios internos como en instancias públicas, incluso llegando a los medios de comunicación, no logró instalarse como una prioridad en la agenda política. Nunca pasó del debate mediático al legislativo. El anteproyecto quedó archivado y, con él, también se archivaron las esperanzas de las organizaciones sociales, que vieron consolidarse una frustración persistente en torno a su representación en la JUNASA. Sentenció

una integrante del Movimiento de Usuarios:

Nosotros reivindicamos la independencia y la libertad de poder hacer las elecciones a nivel nacional. Creemos que no se puede llegar a lo que tenemos ahora, que hace más de seis años que están en función los representantes de las organizaciones sociales".

"Lo mismo que pasa con las políticas pasa con la participación en general, incluyendo la participación ciudadana, ha habido un proceso de sobre institucionalización de los espacios, que termina vaciándose. Son distintos lugares. En salud, no me animo a emitir opinión, pero son tantos los intereses corporativos que hay detrás, tanto el dinero que no me animo a interpretarlos. El vínculo partido-sindicato es más fluido que partido-gobierno, este vínculo es relativamente complicado por la personalidad que le otorga TV a su estilo de gobierno, es muy personalista, y, por otro lado, al partido le conviene cierta distancia del gobierno. Nos conviene en el discurso la separación con el discurso, nos conviene que la autonomía del PIT CNT sea visible, sea creíble, sea reconocida, más allá de muy buenos canales con ellos, con los liderazgos. El PIT CNT se ha debilitado por ciertos conflictos al interior del liderazgo que no tiene la legitimidad histórica". (Ex directora nacional ministerial y ex diputada FA).

Nadie niega que el SNIS facilitó el crecimiento y la mayor presencia del movimiento de usuarios en el territorio, a diferencia de otros espacios de participación donde su acción fue limitada. La reforma de salud brindó a muchos actores sociales una mayor visibilidad y fortaleció la consolidación de sus organizaciones. Sin embargo, como se reflejó en las entrevistas realizadas a usuarios, durante años reclamaron que todos los representantes sociales fueran elegidos mediante voto directo de la ciudadanía. A pesar de estos reclamos, esas elecciones nunca se concretaron ni se tradujeron en una verdadera capacidad de decisión dentro de la JUNASA. Esto es precisamente lo que caracteriza a la JUNASA como un formato vinculante pero jerárquico. A continuación, la tabla 12 sintetiza los principales conflictos y tensiones analizados en el presente apartado.

Tabla 12. Conflictos socio-políticos vinculados a la salud (2012-2020)

Año(s)	Conflicto o hecho relevante	Actores involucrados
2012	Se presenta anteproyecto de ley para elecciones de representantes de usuarios en JUNASA, pero no avanza. Comienza la desafección por el intento frustrado de institucionalización	MSP, MNUSPP, EPUS
2013	Surge el Movimiento en Defensa de la Salud; se recolectan 56.000 firmas. Se reclama profundizar la reforma y la articulación con trabajadores	Movimiento en Defensa, FUS, MNUSPP, EPUS
2014	Se exige formalmente convocar elecciones. Se denuncia que los representantes llevan años sin renovación.	MNUSPP, MSP
2016	Documento del MNUSPP denuncia participación sin poder real.	MNUSPP, EPUS, MSP
2017	Reglas impuestas por el MSP generan conflictos internos. Disputas por la representatividad; se profundiza la dispersión del movimiento de usuarios.	CEPU, EPUS, MSP
2018	Altos jerarcas del FA y el MSP cuestionan legitimidad de organizaciones de usuarios. Se consolidan obstáculos para incidir en JUNASA.	FA, MSP, senadores, MNUSPP
2019–2020	Sin avances en elecciones ni apoyos institucionales. Se constata agotamiento de las organizaciones. Continúan los reclamos por la participación y las elecciones y se profundiza la frustración y debilitamiento.	Usuarios organizados, MSP, FA, PIT-CNT

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas, notas de prensa, actas de las organizaciones y MSP.

Conclusiones

Este capítulo analizó la relación entre la sociedad y el Estado en el proceso de toma de decisiones dentro del ámbito de las políticas públicas de salud en Uruguay. El objetivo principal fue estudiar la participación social en la política de salud desde la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud con la llegada del Frente Amplio FA al gobierno. Se profundizó en el papel de los usuarios como actores novedosos en diversas instancias, especialmente en la Junta Nacional de Salud destacando las expectativas iniciales, los avances normativos y las dificultades para lograr una participación real y efectiva. También se exploró la representatividad de estos actores sociales, las tensiones con otros grupos y con el gobierno, así

como los desafíos y limitaciones que la institucionalización de la participación ha enfrentado, incluyendo la falta de mecanismos claros de elección y de recursos para los usuarios.

Los usuarios, desarticulados y desorganizados, y conscientes de sus propias debilidades, quedaron sujetos a un proceso de ensayo y error durante la implementación del SNIS. Esta política fue uno de los mayores logros de los gobiernos del FA, especialmente por avanzar hacia la universalidad en el acceso a servicios de salud, aunque la participación efectiva de los usuarios en los espacios de decisión tuvo importantes límites.

No se puede negar que el diseño institucional de participación del SNIS es innovador para la gobernanza de la salud, tanto en Uruguay como en la región. El esfuerzo jurídico y político por incluir a los usuarios en los espacios de decisión representó una novedad, que ha resultado difícil de consolidar hasta hoy. Parece existir un límite inherente que restringe la incidencia real de los usuarios, derivado de las reglas de la democracia participativa que, con lógica, reservan la decisión final al Poder Ejecutivo. Esta realidad explica por qué nunca se concretaron las elecciones para elegir representantes de usuarios, a pesar de que hubo un anteproyecto de ley, promesas electorales y demandas insistentes que no llegaron a materializarse.

El resultado fue una creciente frustración y cuestionamientos sobre el lugar que se les otorgó. La incorporación de los usuarios empezó con expectativas y entusiasmo, pero también encontró frenos políticos. Los mismos actores que impulsaron el Consejo Consultivo en 2005 para diseñar el SNIS, luego vieron cómo en 2012 el anteproyecto de ley para elecciones quedó archivado, y en 2015 la reglamentación tardía y limitada dejó en evidencia el rol reducido de los usuarios. Por eso calificamos el formato de la JUNASA como un modelo participativo vinculante pero jerárquico: los usuarios tienen voz y voto, pero su capacidad real de decisión

siempre es minoritaria.

La JUNASA no logró consolidar un espacio participativo fuerte, con incidencia sustantiva. Más aún, terminó debilitando a los propios usuarios, que quedaron dependientes de las voluntades políticas en cada coyuntura, enfrentando limitaciones como la falta de recursos técnicos, económicos y capacitación. Esto profundizó las diferencias internas entre organizaciones, generó desgaste y desincentivó la participación. Paradójicamente, una institución diseñada para la participación se volvió contraproducente para quienes debía representar. Esta situación es reconocida por los propios actores, quienes señalan que, además de no incidir realmente con su voto, su capacidad para proponer candidatos está controlada. La demora en la reglamentación y la ausencia de capacidad de veto contrastan con el poder real que ejercen los trabajadores de la salud, quienes incluso se opusieron a la convocatoria de elecciones por temor a perder influencia.

Esta reglamentación limitada también abrió la puerta a cuestionar la legitimidad y representatividad de las organizaciones de usuarios. Es decir, el mismo sistema político que duda de su legitimidad es quien promueve una normativa que refleja y profundiza esta desconfianza. Aunque no se pueden ignorar las debilidades internas de los usuarios para organizarse —reconocidas incluso por ellos mismos—, desde el inicio del Consejo Consultivo tenían la expectativa de que participar en el SNIS les permitiría fortalecerse y consolidar sus capacidades, lo cual no ocurrió. Así, el capítulo dejó entrever una paradoja: la reforma los reconoce como actores políticos clave para la incidencia, pero una vez en funciones los margina, impidiéndoles una participación real y efectiva y debilitando incluso su organización social.

CAPÍTULO 7. Participación institucionalizada en la política hídrica: el caso de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos

*La memoria nos cuenta que los desiertos de hoy fueron los bosques de ayer,
y que el mundo seco supo ser mundo mojado, en aquellos remotos tiempos en que el agua y la tierra eran de
nadie y eran de todos.
¿Quién se quedó con el agua? El mono que tenía el garrote.
El mono desarmado murió de un garrotazo.
Si no recuerdo mal, así comenzaba la película 2001 Odisea del espacio.
Algún tiempo después, en el año 2009, una nave espacial descubrió que hay agua en la luna. La noticia
apresuró los planes de conquista.
Pobre luna.
Eduardo Galeano (2012).*

Resumen

El presente capítulo tiene por objetivo analizar y explicar la participación social institucionalizada en la política de agua a partir de las Comisiones de Cuenca (en adelante: las Comisiones). Para esto, en primer lugar, se presenta el lugar que ocupa la política de agua y el propio recurso hídrico, para comprender su prioridad tanto a nivel gubernamental, como a nivel social. En segundo lugar, se aborda el proceso de construcción de los espacios, cómo fue su origen, qué los impulsó, qué condiciones se dieron para su surgimiento y los actores sociales organizados involucrados en ello. En tercer lugar, se analiza su funcionamiento y cómo fue la implementación tardía de las Comisiones; en cuarto lugar, se exploran los principales hitos de conflicto que signaron el período en lo que concierne a la política hídrica. Por último, el análisis revela que, aun cuando la Constitución de 2004 y la Ley de Política Nacional de Aguas reconocen la co-gestión y el control ciudadano, la participación resultó predominantemente consultiva. Este hallazgo dialoga con los debates sobre democracia participativa y gobernanza colaborativa, mostrando que la formalización legal no basta para asegurar incidencia; así se brinda una explicación en torno al formato participativo y por qué se lo clasifica -siguiendo la tipología propuesta- como un tipo de consultivo tecnocrático

Introducción: el agua como derecho humano: una prioridad y un recurso en disputa.

El agua no solo es un recurso natural esencial, sino que también configura relaciones sociales y políticas en torno a quiénes acceden a su gestión y gobernanza. Su carácter estratégico la convierte en una fuente de poder, así como en un foco de conflictos sociales, económicos y ambientales relacionados con distintos ejes: demanda, uso, explotación, riego y contaminación.

Según Lo Vuolo (2014), el agua es clave por tres razones fundamentales. En primer lugar, es indispensable para la supervivencia humana, la calidad de vida y el bienestar cotidiano de la población. En segundo lugar, el acceso al agua potable y al saneamiento constituye un derecho humano, además de ser una condición necesaria para el ejercicio de otros derechos fundamentales como la salud y la alimentación. En tercer lugar, el agua es un recurso estratégico para el desarrollo, ya que cumple un rol central como insumo productivo en múltiples actividades económicas, al tiempo que resulta esencial para la generación de ingresos y la protección del medio ambiente.

El agua importa. Es un recurso público que implica soberanía. La decisión de enfocar este estudio en la política del agua obedece a la relevancia que ha adquirido esta temática en Uruguay, tanto en el ámbito de las instituciones públicas como en el seno de la sociedad civil. El plebiscito de 2004 marcó un hito significativo al consagrar constitucionalmente el derecho humano al agua, visibilizando el lugar prioritario que este recurso ocupa para la ciudadanía.

Al analizar la política hídrica, se hace evidente que el agua configura relaciones sociales y de poder determinadas por las condiciones de acceso y control. Los procesos sociales, políticos y económicos inciden directamente en la forma en que se entiende y gestiona el agua, la cual se convierte así en un recurso en disputa entre múltiples actores —públicos y privados— con

intereses diversos.

Históricamente, hasta el siglo XX, el agua no representaba un problema en Uruguay —país ganadero por excelencia— desde una perspectiva agro productiva. Se la concebía como un elemento accesorio de la tierra, sin mayor atención en la legislación o en el diseño de políticas públicas. Si bien el Código Rural de fines del siglo XIX incluía disposiciones sobre riego agropecuario, estas se inspiraban en el derecho español más que en una necesidad práctica real (Gelsi Bidart 1994).

Cabe señalar que Uruguay dispone de abundantes recursos hídricos y de un acceso ampliamente extendido a servicios de agua potable y saneamiento, brindados por Obras Sanitarias del Estado (OSE), una empresa pública y monopólica.

Para comprender la relevancia de estudiar la participación social institucionalizada en la gestión integrada del agua en Uruguay, es necesario también considerar la dimensión geológica y geográfica del recurso. Aunque el planeta está compuesto en un 70% por agua, solo el 3% es agua dulce. De este pequeño porcentaje, el 2,1% se encuentra congelado (en los polos y glaciares), el 0,8% es agua subterránea y apenas el 0,1% corresponde a aguas superficiales como ríos, arroyos y lagunas²⁰.

En Uruguay, los recursos hídricos superficiales forman parte de una vasta red hidrográfica organizada en tres macro-cuencas transfronterizas: el río Uruguay (113.608 km²), la Laguna Merín (28.777 km²) y el Río de la Plata con su Frente Marítimo (34.016 km²). Dentro de la cuenca del río Uruguay se encuentra la estratégica cuenca del río Negro (68.216 km²), mientras que dentro de la cuenca del Río de la Plata destaca la del río Santa Lucía (13.487 km²), según

²⁰ Datos extraídos de la página web de OSE (último acceso: 20 de noviembre de 2024).

el Plan Nacional de Aguas (2009). Además, Uruguay comparte el Sistema Acuífero Guaraní con Argentina, Brasil y Paraguay, una de las mayores reservas subterráneas de agua dulce del planeta, con un volumen estimado de 40.000 km³, de acuerdo con datos de OSE.

Uruguay cuenta con casi un siglo de regulación pública y estatal sobre el recurso hídrico. El primer antecedente normativo relevante data de 1933, cuando se tipificaron delitos como el envenenamiento o adulteración de aguas destinadas al consumo humano y la usurpación mediante desvío de cauces. Desde entonces, más de treinta normas han dado forma a la política hídrica nacional, acompañadas por un entramado institucional que continúa siendo clave en la gobernanza del agua en el país.

Como se muestra en la Tabla 13, la evolución normativa e institucional de Uruguay en materia de aguas abarca más de 90 años de regulaciones que permiten comprender el proceso hacia una gestión integrada y participativa del recurso hídrico. Desde 1952, el país cuenta con una empresa pública estatal —Obras Sanitarias del Estado (OSE)— responsable de prestar los servicios de agua potable y saneamiento en todo el territorio nacional, con excepción del departamento de Montevideo. En Uruguay, la provisión de agua potable constituye un monopolio estatal, lo que refuerza su carácter de bien público bajo control directo del Estado.

Además, Uruguay dispone de un Código de Aguas (Decreto-Ley N.º 14.859 de 1978), que establece al Poder Ejecutivo como la autoridad nacional competente en materia hídrica. Entre sus atribuciones se encuentran: la formulación de la política nacional de aguas; la delimitación de usos; la declaración de reservas; la definición de prioridades; la prevención y control de la contaminación; y la concesión o el permiso para el uso de aguas públicas. También contempla la fiscalización del cumplimiento normativo mediante inspecciones, denuncias, declaraciones

juradas, así como la aplicación de sanciones y el cobro de cánones por el aprovechamiento del recurso. Este cuerpo normativo fue uno de los primeros intentos de regulación integral del agua en el país, elaborado en un contexto de modernización productiva bajo un régimen autoritario. Su enfoque responde a una lógica eminentemente productivista, orientada a garantizar la disponibilidad del recurso para sectores clave como el agrícola, el industrial y el energético, aunque también contempla, en menor medida, el consumo humano.

Un hito sin precedentes se produjo en 2004, cuando Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en consagrar en su Constitución —y por iniciativa popular— el derecho humano al agua potable y al saneamiento. Además, se reconoció expresamente el derecho de la ciudadanía a participar en la planificación, gestión y control de los recursos hídricos. Entre las principales aspiraciones de los promotores de esta reforma constitucional se encontraban no solo la recuperación del control público de los servicios privatizados, sino también la incorporación de una perspectiva de sustentabilidad que integrara la participación y el control social como principios rectores.

A partir de esta reforma, se consolidó un marco normativo e institucional orientado a la construcción de un sistema de gobernanza hídrica sustentable, integrada y participativa. Este nuevo enfoque incluyó la creación de espacios de cogestión entre el Estado, los usuarios y la sociedad civil, operativos a nivel nacional, regional y local. En sintonía con ello, los programas de gobierno del Frente Amplio pusieron énfasis en el agua tanto como recurso estratégico como en su gestión bajo una política de Estado que garantizara el acceso universal. Al mismo tiempo, se destacó el papel central de la participación social en esa gobernanza, haciendo hincapié en el cumplimiento del artículo 9 de la Ley de Política Nacional de Aguas, que propone mecanismos para mitigar las asimetrías entre actores sociales y productivos.

Una aclaración importante. En Uruguay, la política de aguas y la política ambiental se han desarrollado como ámbitos diferenciados de la gestión pública, pese a su evidente interdependencia. La política de aguas ha estado dominada históricamente por OSE, la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA, creada en 2009) separada de otra dirección como la DINAMA rectora de la política ambiental. El origen sectorial de ambas políticas contribuye a explicar esta división. La gestión del agua estuvo tradicionalmente asociada a los servicios de abastecimiento, saneamiento y riego, liderados por OSE desde la década de 1950. En cambio, la política ambiental emergió mucho más tarde, cobrando fuerza recién en los años noventa, cuando el discurso internacional sobre desarrollo sostenible comenzó a permear el escenario político nacional.

Así, esta separación responde tanto a la trayectoria histórica de las instituciones como a las características que adquirió el debate político y social en torno a los recursos hídricos y la protección ambiental en las últimas décadas. La escisión también obedece a la tensión entre lo productivo y lo ambiental. Mientras la política ambiental enfrenta resistencias por sus efectos regulatorios sobre la producción agrícola, forestal o minera, la política de aguas ha gozado de un consenso social más amplio, al ser percibida como un derecho básico y un servicio esencial. Esta diferencia de legitimidad contribuye a que la política de aguas se preserve como un campo más autónomo y menos expuesto a las disputas sectoriales que atraviesan la agenda ambiental y productiva en su conjunto.

En suma, la diferenciación entre política de aguas y política ambiental no es casual: se apoya en una trayectoria institucional que otorgó al agua un estatuto singular, anclado en su reconocimiento como derecho humano y en la centralidad de los servicios públicos de abastecimiento y saneamiento. Esta especificidad jurídica, institucional y política explica por qué, incluso dentro del Ministerio de Ambiente, la política de aguas mantiene una lógica propia

y diferenciada, constituyendo uno de los rasgos más peculiares de la gobernanza ambiental uruguaya.

Tabla. 13. Cronología de los principales hitos jurídicos- institucionales de la política hídrica.

Año	Hito jurídico – institucional
1933	Ley nº9.155: se tipifica el delito de envenenamiento o adulteración de aguas destinadas a la alimentación y de usurpación por desvío de cursos de aguas.
1952	Ley nº11.907: se crea y organiza la Administración de las Obras Sanitarias del Estado
1978	Decreto-Ley nº14.859: se crea el Código de Aguas que establece que la autoridad a nivel nacional es el Poder Ejecutivo.
1981	Decreto.-Ley nº15.239: se declara de interés nacional promover y regular el uso y la conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios y se regulan las competencias del MGAP y las obligaciones de los particulares en la materia (artículo 14).
1982	Ley nº15.337: se ratifica la Convención por la cual se promueve la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos
1990	Ley nº16.112: se crea el MVOTMA con el cometido de ejecutar las políticas nacionales de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente.
1994	Ley nº16.688: se regula el régimen de prevención y vigilancia ante posible contaminación de las aguas
1997	Ley nº16.858: se declara de interés general el riego con destino agrario.
2000	Ley nº17.234: se crea el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas cuyos objetivos específicos son, entre otros, evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas.
2002	Ley nº17.598: se crea la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua.
2003	Decreto nº460/003: se aprueba el reglamento del Registro Público de Aguas.
2004	Artículo 47 de la Constitución: consagra la protección del medio ambiente de interés general, el agua como un recurso natural esencial para la vida y el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano Sienta las bases de la Política Nacional de Aguas y la coestión en el recurso.
2005	Ley nº 17.930: se comete al MVOTMA la formulación de las políticas nacionales de agua y saneamiento y se crea la DINASA y la COASAS.
2006	Ley nº18.046: se crea de la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento como unidad ejecutora del MVOTMA y creación COASAS, por Decreto 450/006
2009	Ley nº 18.610: se establecen los principios rectores de la Política Nacional de Aguas dando cumplimiento al inciso 2 del artículo 47 de la Constitución.
2010	Ley nº 18.719: se modifica la denominación de la DINASA a DINAGUA.
2011	Decreto nº 262-264 /011: se regula el funcionamiento de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río Uruguay, de la laguna Merín y para la cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo.
2015	Ley nº 19.355: se crea la secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático.
2017	Decreto 205/017: se aprueba el Plan Nacional de Aguas.
2017	Ley Nº 19,555 modificaciones a la Ley de Riego con destino agrario, Nº 16.858.
2018	Decreto Nº 366/018 reglamentación ley de riego

Fuente: elaboración propia en base a base legislativa del Uruguay

Paradójicamente, pese a las ventajas naturales con las que cuenta Uruguay en materia de recursos hídricos y a la existencia de un marco institucional sólido —fortalecido en el contexto

de una democracia estable y consolidada—, los mecanismos participativos formalmente establecidos y la prioridad programática otorgada por el Frente Amplio a la gestión del agua no fueron suficientes para generar los niveles de participación esperados. Por el contrario, estos instrumentos institucionales coexistieron con conflictos significativos en torno al agua, así como con diversas dificultades en el funcionamiento efectivo de los espacios de participación. Las próximas secciones dan cuenta de ello.

7.1 Origen de las Comisiones de cuenca y acuíferos.

Al inicio de la restauración democrática, Carlos Filgueira señalaba en su trabajo *Los movimientos sociales en el Uruguay de hoy* (1985) que comenzaba a perfilarse un nuevo tipo de movilización social. A diferencia del período previo al autoritarismo —donde predominaba el movimiento sindical—, emergían ahora actores sociales más diversos, con demandas puntuales vinculadas al consumo, las políticas públicas y causas específicas ("*single issues*"). Filgueira destacaba la heterogeneidad de estos movimientos y su relación ambigua con los sindicatos: algunos actuaban de forma articulada, otros en paralelo o incluso en competencia. También advertía sobre su autonomía relativa respecto del sistema político, aun cuando la injerencia de actores internos o externos en su formación era común.

Es en este contexto que se origina el movimiento social por el agua. El rechazo a su mercantilización actuó como un catalizador clave: diversas organizaciones populares comenzaron a adoptar una perspectiva ecologista, mientras que los grupos ambientalistas se articularon en un movimiento social más amplio y transversal (Navarro 2006). Para comprender el surgimiento de las Comisiones de Cuenca, resulta indispensable reconstruir, aunque sea de forma sucinta, el proceso de conformación de los actores colectivos que protagonizaron esta temática. Sus antecedentes organizativos y los conflictos previos a la reforma constitucional de

2004 son fundamentales para entender tanto el origen de estas Comisiones como las disposiciones que se establecieron para su funcionamiento.

Durante los años noventa, los procesos de privatización en el sector del agua generaron resistencias significativas. En 1993, la Liga de Fomento de Manantiales cuestionó la concesión otorgada a la empresa Aguas de la Costa. En 1998, la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) lideró una movilización contra la concesión a URAGUA, que comenzaría a operar en 2000. Aquella campaña recolectó 31.000 firmas en Maldonado y desembocó en una consulta popular no vinculante, en la que una amplia mayoría votó por mantener la gestión del servicio en manos públicas.

En octubre del año 2000, surgió el Plenario de Organizaciones Sociales de la Costa, del cual nació la Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento de la Costa de Oro y Pando (CDASCOP). Esta red llegó a reunir a unas cuarenta organizaciones, además de numerosos vecinos a título personal. Sus documentos ya hablaban de soberanía nacional, de la necesidad de participación social y del reconocimiento del agua como derecho humano.

CDASCOP tenía entre sus objetivos: defender el agua como recurso finito, promover una gestión pública con participación de usuarios y anteponer criterios sociales a los económicos. FFOSE, con su estructura nacional descentralizada, aportó una base territorial clave para la articulación de un movimiento a escala país. Sin embargo, incorporar una agenda ambiental generó tensiones internas en el sindicato: las alianzas con ONG y movimientos no sindicales eran incipientes y a veces miradas con recelo (Valdomir 2006).

A partir de 2001 se fue consolidando el proceso que daría origen a la Comisión Nacional en

Defensa del Agua y la Vida (CNDAV). El 8 de febrero de ese año se creó la Asociación Civil de Defensa del Consumidor de Agua Potable y Saneamiento, amparada en la ley 17.250. A ella se sumaron actores clave como FFOSE, el PIT-CNT, la FEUU, Redes - Amigos de la Tierra, FUCVAM, organizaciones religiosas, ONGs, comisiones vecinales y ciudadanos de todo el país.

Entre 2001 y 2002 se consolidó la idea de impulsar una reforma constitucional mediante una iniciativa popular. El 18 de octubre de 2002, en un acto en el Paraninfo de la Udelar, la CNDAV lanzó su campaña de recolección de firmas para habilitar un plebiscito. Los objetivos eran claros: revertir la privatización del agua, establecer la cuenca hidrográfica como unidad básica de gestión sustentable, garantizar la participación de la sociedad civil y consagrar el acceso al agua y al saneamiento como derechos humanos fundamentales.

Un documento del Secretariado Ejecutivo de FFOSE (julio de 2002) resaltaba los tres pilares estratégicos del movimiento: la dimensión ecológica del agua, la participación social y la gestión pública estatal de los servicios. En agosto de ese año, miembros de CDASCOP presentaron los ejes de la reforma en una asamblea de FFOSE, proponiendo un modelo de gestión basado en el dominio estatal del recurso y en la participación ciudadana directa.

Durante la recolección de firmas, se sumó el apoyo de varios sindicatos (FANCAP, SUANP, AEBU, COFE). En abril de 2003, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley que abría la puerta a nuevas privatizaciones. FFOSE respondió declarando conflicto y asamblea permanente. En agosto, el proyecto fue desestimado ante la presión social. En octubre de 2003, la CNDAV entregó más de 282.000 firmas al Parlamento, habilitando el plebiscito.

Ese proceso marcó un punto de inflexión. En 2004, luego de una profunda crisis económica,

Uruguay politizó un bien que parecía dado: el agua. El plebiscito fue no solo una victoria jurídica y simbólica, sino también la primera gran iniciativa popular ambientalista a nivel nacional (Renfrew 2013).

El 31 de octubre de 2004, el 64,58 % de los votantes apoyó la reforma del artículo 47 de la Constitución. El agua fue reconocida como un derecho humano, y su distribución y saneamiento quedaron reservados al Estado. Ese mismo día, el Frente Amplio ganó las elecciones nacionales con mayoría parlamentaria, apoyando la reforma impulsada por la CNDAV.

Este apoyo fue crucial para entender lo que vendría después: el diseño de espacios de participación institucional como las Comisiones de Cuenca. Sin embargo, el vínculo entre el FA y la CNDAV no tenía la profundidad histórica que sí existía con el movimiento sindical, estudiantil o cooperativo. Se trató de una alianza coyuntural que fue determinante para el éxito electoral, pero que, una vez en el gobierno, enfrentó tensiones y contradicciones frente a las demandas sociales.

“El FA nunca terminó de discutir ese esquema, la filosofía básica era que los actores sociales tienen que poder incidir en la toma de decisiones, eso en general, lo que no quiere que tiene poder de decisión. Hay una diferenciación que en general como hay distintas posturas en el FA, la pregunta es: ¿el actor social forma parte de la toma de decisiones? Tienen una parte en la toma de decisiones, pues bien, le generas canales para que puedan influir en la toma de decisiones, y eso es una gran discusión. La discusión si tenés que darle, 2 o 3 lugares viene por eso. Ahí hay diferencias. Hay diferencias sobre el nivel de fortaleza y de madurez que tienen los actores sociales en distintas áreas. Hay actores sociales con los cuales el FA tiene una tradición de negociación política, y el movimiento sindical es uno de ellos, entonces ahí generamos un espacio de confianza. Yo no asocio así al ambientalista con las raíces del FA, no estaban así cuando el FA nació y no y esto es más polémico, yo creo que son movimientos mucho más débiles que el movimiento sindical. Porque su capacidad de movilización es más puntual que sistemática y su capacidad de negociación es muy baja. ¿Qué organización ambientalista representa? eso es totalmente claro en los empresarios y sindicatos”. (Entrevista a asesor FA)

Sin embargo, estos dos resultados exitosos —tanto la elección nacional como el plebiscito por el agua— generaron un contexto de gran expectativa, entusiasmo y proyección de cambio. Esto contrastaba fuertemente con la tendencia previa, marcada por una década de los noventa y comienzos de los años 2000, caracterizada por fuertes impulsos privatizadores en torno al agua y por ámbitos de decisión sumamente restringidos para las organizaciones sociales.

En este marco, la reforma constitucional de 2004 adquirió un valor singular: fue la primera vez que la ciudadanía uruguaya decidió en las urnas sobre un asunto de carácter ambiental. Este hecho no solo constituyó un hito en la historia de la democracia directa del país, sino también en la lucha ambiental a nivel global. La propuesta plebiscitaria se articuló en torno a una visión del agua no como un simple bien económico, sino como un bien común cuya protección debía estar íntimamente ligada a la justicia social y a la sostenibilidad ambiental.

Así, el plebiscito se convirtió en un punto de inflexión para la democracia uruguaya. No solo consagró constitucionalmente el derecho humano al agua y al saneamiento, sino que, además, su impulso no provino de los poderes políticos formales —ni del Poder Ejecutivo ni del Legislativo—, sino que tuvo un origen claramente "desde abajo": la ciudadanía organizada en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV). Este protagonismo ciudadano activo, informado e involucrado en los asuntos públicos desafía la idea del ciudadano pasivo, tal como plantea Rosanvallon (2007), demostrando que la sociedad civil puede incidir efectivamente en el orden de prioridades gubernamentales y en los marcos de discusión de las políticas públicas.

La CNDAV representó el núcleo de la resistencia a la privatización del agua en Uruguay, dando forma a un movimiento social emergente que logró articular distintas perspectivas en defensa de una gestión pública, participativa y sustentable de este bien común. Como resultado, la reforma estableció normativamente un nuevo equilibrio entre el Estado y la sociedad civil en el proceso político vinculado al agua. La ley consagró la necesidad de construir espacios de participación que reflejaran esa intersección entre sociedad y Estado en la generación de políticas públicas.

No obstante, la manera en que estos espacios participativos fueron implementados —y la forma

en que se integraron al ciclo de las políticas públicas, ya sea en la etapa de diseño, implementación, monitoreo o evaluación— distó de ser uniforme. No es lo mismo una instancia de consulta que un esquema de cogestión; ni equivale el control ciudadano en fases de seguimiento a una simple instancia de información por parte del gobierno. Tras la aprobación de la reforma constitucional, comenzaron a evidenciarse las tensiones y expectativas sobre el contenido y el formato de su reglamentación legal, en un contexto atravesado por el inicio del primer gobierno de la era progresista. En este sentido, Adriana Marquiso expresaba en diciembre de 2005: ²¹

“a pesar que Uruguay se había convertido en una referencia en la lucha por la defensa del patrimonio, faltaba seguir superando las consecuencias de la cultura individualista que tanto había afectado en la militancia y la posibilidad de acción colectiva. (...) el desafío ahora es luchar por la participación, pero no cualquier participación, sino la que contemple la diversidad de opiniones, la diversidad de propuestas en la construcción de una nueva forma de hacer política, en la construcción y recuperación de valores colectivos para las nuevas generaciones. Se avizoraba así un nuevo escenario de luchas con la pretensión de superar los reclamos y formas de acción tradicionales”.

Estas expresiones dan cuenta del fuerte énfasis que, durante todos esos años, se puso en la participación social y en la resistencia a la mercantilización del agua. Ese impulso social, que se manifestó con intensidad entre 1998 y 2004 —en un contexto de retiro del Estado y predominio de enfoques neoliberales—, se revitalizó con el inicio del ciclo progresista en 2005. Fue entonces cuando se creó la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA, hoy DINAGUA), en el ámbito del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Este ministerio asumió la máxima autoridad en materia de agua, tanto en lo relativo a su uso, gestión y control, a través de dos organismos clave: DINAGUA y la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA).

A partir de este punto, se examinará el funcionamiento de las Comisiones de Cuenca, los actores

²¹ Extraído de Santos, C.; Valdomir, S.; Iglesias, V. & Renfrew, D. 2006 «Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay». Edición: Montevideo, Uruguay.

que las integran y los principales conflictos que marcaron su desarrollo a lo largo de los sucesivos gobiernos del Frente Amplio.

7.2 Funcionamiento de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos.

Para comprender el funcionamiento de las Comisiones de Cuenca, es necesario retroceder hasta la creación de la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS), establecida en 2006 como la primera instancia participativa formal en el ámbito del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). La COASAS fue concebida como uno de los principales instrumentos para la implementación del artículo 47 de la reforma constitucional de 2004, con el objetivo de colaborar con el Poder Ejecutivo en la definición de políticas nacionales en materia de agua y saneamiento, así como asesorar y emitir opiniones sobre los asuntos de competencia de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA).

Este espacio, presidido por el Director Nacional de Aguas, estuvo integrado por representantes de distintos ministerios, así como por delegados de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. Fue en el seno de la COASAS donde se discutió y alcanzó consenso sobre el contenido de la Política Nacional de Aguas, que culminó en la aprobación unánime de la Ley N.º 18.610, promulgada en octubre de 2009. Dicha ley constituyó un hito en la consolidación del nuevo marco normativo e institucional, ya que sentó las bases para la creación de las Comisiones de Cuenca, a través de la formalización de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, a quienes se les asignó —entre otras funciones— la promoción y coordinación de dichas comisiones.

El artículo 29 de la ley establece que “dichas comisiones funcionarán como asesoras de los

Consejos Regionales”, los cuales, a su vez, se definen como “órganos consultivos, deliberativos, asesores y de apoyo a la gestión de la Autoridad de Aguas”, es decir, el Poder Ejecutivo a través de DINAGUA. En ese marco, la participación social para la gestión integrada del recurso se articula en tres instrumentos principales: 1.la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS); 2.las Comisiones de Cuenca —entre ellas, las de Laguna del Sauce, Arroyo San Antonio, Río Cebollatí, Laguna del Cisne, Río Cuareim, Río San Salvador, Río Santa Lucía, Río Yí y el Sistema Acuífero Guaraní—; 3.los Consejos Regionales de Recursos Hídricos para las cuencas de Laguna Merín, Río de la Plata y su Frente Marítimo, y Río Uruguay.

No obstante, la aprobación de esta ley no estuvo exenta de controversias. Si bien representó un avance significativo en la institucionalización de la participación social en la gestión del agua, también fue a partir de su reglamentación que comenzaron a evidenciarse tensiones con diversos actores de la sociedad civil. La forma en que se delimitaron las atribuciones, el grado efectivo de influencia en las decisiones y la naturaleza consultiva de los espacios participativos generaron cuestionamientos que marcaron el funcionamiento posterior de las Comisiones de Cuenca:

En septiembre de 2009, luego de más de 2 años de trabajo; en el capítulo participación de la ley, nosotros teníamos unas extensas discusiones para plasmar la participación dentro de la ley, estas propuestas quedaron por el camino. Nosotros dimos una discusión muy fuerte, sobre la participación, en una reunión se discutía sobre la participación y sobre lo que se iba a colocar y en la siguiente reunión desapareció. (entrevista integrante de la CNDAV).

Las Comisiones de Cuenca tienen como funciones principales: a) Participar en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Recursos Hídricos, b) Actuar como nexo entre el Poder Ejecutivo y los actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la Política Nacional de Aguas c) Asesorar al Consejo Regional y al Ministerio de Ambiente en la gestión local de los recursos hídricos; d)) Propiciar el fortalecimiento y

ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana; e) Opinar sobre el otorgamiento y cobro por uso del agua, así como sobre proyectos con impacto en la cuenca; f) Proponer criterios para resolver conflictos por el uso del agua. Sin embargo, estos cometidos no se llevaron adelante ni cómo se esperó ni cómo se consagró en la Constitución. Su funcionamiento fue irregular; aunque se convocaba formalmente, la sociedad civil no percibió en ese espacio una verdadera oportunidad para definir la política hídrica. Más bien se lo consideró, un “saludo a la bandera”, incluso en asuntos tan importantes como la elaboración del Plan Nacional de Aguas, tal como señaló un integrante de la CNDAV:

“Acá hubo todo un trabajo de la COASAS, de la sociedad civil que fue absolutamente ingenuo, porque no se atendió esa otra parte. Entonces, se hizo una Política Nacional de Aguas super programática, super abierta, con muy poca precisión. (...) En la COASAS se dio una situación muy particular, porque nos reunimos y las propuestas siempre las llevaba la comisión, quedó claro en ese ámbito que fueron más de 2 años de discusión que los ministerios y los ámbitos competentes tenían poco conocimiento del caso, ahí también quedó claro como muchos ministerios no conocían lo que pasaba en otros ministerios y fundamentalmente lo que más nos preocupaba era que las responsabilidades están compartidas. Cuando la responsabilidad es compartida, no es responsabilidad de nadie. Fue ahí que la CNVA pidió que una institución sea la responsable”.

En correlato, se reconoce la importancia de la voluntad política para que estas Comisiones funcionen:

En definitiva, la voluntad política y la voluntad de los delegados juega un rol fundamental. En el primer período de Tabaré Vázquez, se creó la ley, en 2009 se sancionó. En la COASAS se armó esa ley. En el período de [José] Mujica se implementaron los consejos y las comisiones. En el segundo período de Vázquez, el directorio de OSE tenía un recurso específico para trabajar en participación. Ahora, durante el segundo período de Vázquez también nos pasaron cosas que lesionaron a las comisiones de cuencas. (entrevista a integrante CNDAV).

La coordinación intra e interinstitucional, tanto entre como dentro de los distintos niveles de gobierno, ha resultado difícil. La mayoría de las comisiones dependen exclusivamente del MVOTMA, y con frecuencia se evidencian tensiones entre el gobierno y los usuarios u organizaciones de la sociedad civil. Estos últimos suelen criticar el funcionamiento de las Comisiones de Cuenca, señalando que las acciones tomadas son limitadas, que las agencias nacionales no responden a algunas propuestas de gestión, que la participación no es vinculante, que los avances son lentos y que las reuniones se convocan con poca frecuencia. Además, los

recursos humanos asignados por DINAGUA para estos espacios participativos son escasos, y aunque otras instituciones deberían destinar personal a esta Secretaría, hasta ahora no lo han hecho (Trimble 2021, 2-3).

Si bien se reconoce a las Comisiones como un primer paso necesario para avanzar en los objetivos que motivaron el plebiscito, y como espacios cercanos a problemas concretos en territorios específicos, también se admite que su funcionamiento solo mejorará con una mayor acción colectiva de los actores sociales y con una real voluntad política.

Aún con todos estos aspectos en contra y teniendo claro que esto se soluciona únicamente cuando logremos “arrancar” la voluntad política y movilización; las comisiones de cuenca han servido en muchos casos para que en lugares donde existieron problemas concretos con el agua, los vecinos usarán esta herramienta como presión, con el respaldo de lo que dice la Constitución, para que sus reclamos fueran escuchados y en muchos casos se han conseguido avances gracias a la organización y lucha de los vecinos. (integrantes de la osc convocada en la comisión de cuenca Santa Lucía).

Desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, uno de los grandes desafíos fue la superposición y tensión entre la izquierda militante y la izquierda en el gobierno. Esto revela un conflicto interno significativo dentro del mismo espacio político, marcado por el paso de ser una oposición que impulsó el plebiscito de 2004 a asumir responsabilidades de gobierno, lo que implicó cambios en sus posiciones y propias estrategias de la gestión:

El hecho que la izquierda haya asumido en el gobierno implicó un cambio, porque la misma gente que estaba militando dentro de organizaciones sociales en agrupaciones profesionales, la tenés del lado del gobierno, entonces se te vaciaron, como pasó con las organizaciones sindicales. Muchas cabezas de energía ya no las tenés en las ONGs, y la agenda te cambió porque pasaste de tener muchos más ámbitos, se multiplicaron y pasaste a un rol que antes no tenías, entonces le sumaste temas, instancias de participación. Hubo un fervor con la izquierda, ahora hay más fragmentación y menos horizonte común. Además, que cualquier ámbito de participación es donde la gente canaliza su enojo ahí. Entonces es fácil decir que no funcionan los espacios de participación. (Entrevista a ex director nacional MVOTMA).

Un aspecto clave en este proceso es que la mayoría de las Comisiones se formaron en respuesta a conflictos concretos que surgieron en distintos territorios del país, y fue precisamente esa dinámica la que impulsó su convocatoria. Como lo señala un integrante sindical de FFOSE:

Lo cierto es que las comisiones de Cuencas empezaron a instalarse a partir de 2011. 2012, 2013 por decretos de Comités Regionales presididos por DINAGUA y de eventos desagradables en el agua potable. Los grandes problemas que se dieron en la situación de las cuencas dieron lugar a la instalación de las comisiones. La laguna del Sauce; la del cisne y la del Santa Lucía responden a luchas sociales por problemas serios en la calidad del

agua en el abastecimiento de la población. (entrevista integrante FFOSE).

Este punto no es menor. La sucesión de eventos e hitos desde el plebiscito de 2004 hasta la creación de las Comisiones demuestra que estas no surgieron inicialmente por mandato legal, sino que su principal motor fue el conflicto social. La creación de las Comisiones no se dio directamente por la Constitución ni por la Ley Nacional de Aguas de 2009; su implementación fue tardía y, más aún, reaccionaria frente a demandas sociales y conflictos que exigían una institucionalidad específica. De este modo, la iniciativa terminó siendo, una vez más, social más que gubernamental.

Así lo reflejaron en una asamblea realizada a fines de 2020 integrantes de la Comisión por el Agua del Río Santa Lucía, la Comisión en Defensa de la Laguna del Cisne y el Arroyo Solís Chico, y la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida, quienes evaluaron la participación social en la gestión pública del agua en Uruguay. Pudiendo acceder a las intervenciones allí esgrimidas se resalta lo siguiente:

“Son espacios que están previstos en la Constitución y en la ley, pero se desencadenan por conflictos y movilización popular. Esa es una enseñanza que tenemos que tomar en dos claves: 1. Respuesta del estado para dar cuenta de los reclamos de la gente, pero qué hacemos los colectivos con esos espacios, cómo tornamos que se vuelvan útiles para la lucha y la reivindicación de la gente. Nuestro país está en deuda de cómo han funcionado estos espacios y cómo han contribuido a mejorar las condiciones de calidad de acceso al agua potable. Desde la creación de la CNAV la tónica fue la participación y la lucha. El propio texto que se elevó a la ciudadanía fue una construcción horizontal en asambleas que participaron militantes de base, barriales, dirigentes sindicales, científicos, abogados, y una amplia gama representativa de este proceso social. Se daba la discusión política de ese momento y se discutió el contenido a plebiscitar. De esa riquísima discusión salió el texto. Ahí maduró que la forma de gestionar todos los recursos hídricos era con la participación y control de toda la ciudadanía para que este bien no se convierta en una mercancía”

Las Comisiones son espacios institucionalizados por la Constitución, la ley y diversos decretos; no existe en Uruguay otro formato participativo con un respaldo jurídico equivalente. Sin embargo, enfrentan numerosos problemas. A continuación, se detallan los principales desafíos identificados por los integrantes de las principales organizaciones sociales que participan en ellas a partir de las entrevistas realizadas a integrantes de FFOSE, Red de ONG Ambientalistas

y CNDAV. 1. No existe un criterio unificado sobre la publicación de las actas de las reuniones ni sobre los plazos en que deben estar disponibles para el público. 2. Hay escasez de recursos humanos y económicos para sostener los espacios de participación, falta de seguimiento en la gestión de las Comisiones, inestabilidad en la participación de los grupos y baja frecuencia en las reuniones. 3. La mayoría de los encuentros se limitan a presentaciones de actores gubernamentales, con escaso espacio para el debate. 4. Las organizaciones sociales presentan propuestas frente a problemas concretos en cada cuenca, pero muchas veces no son consideradas ni reciben respuesta. 5. Las reuniones se realizan en días hábiles y horarios laborales, lo que dificulta la participación de numerosos interesados.

Desde 2013, algunas Comisiones (Cebollatí, Cuareim, Tacuarembó, San Antonio y Yí) han tenido apenas una reunión anual; otras, como Laguna del Cisne, Río Santa Lucía y Acuífero Guaraní, realizan a veces dos encuentros por año, mientras que solo Laguna del Sauce se reúne mensualmente. Para las organizaciones sociales, esta frecuencia es insuficiente para comprender los temas y garantizar una participación efectiva. 6. En OSE no existe ningún espacio formal de participación ciudadana. Las decisiones que toma la empresa, que afectan directamente a la población, carecen de mecanismos de consulta social, por ejemplo, en la ejecución de su presupuesto, generando descontento en diversos sectores.

Sin embargo, desde el equipo técnico y político la visión es distinta. Se considera que no todos los actores convocados participan de manera activa y constructiva. Además, se señalan importantes falencias en la formación y capacitación necesarias para una participación adecuada en los temas que se tratan. En este sentido, desde las instancias gubernamentales se hace una autocrítica, reconociendo que la falta de recursos del Ministerio limita la posibilidad de brindar ese apoyo formativo. Así, surge un problema recurrente: quienes convocan carecen tanto de recursos como de voluntad para garantizar que los convocados puedan involucrarse

plenamente y con las capacidades necesarias para cumplir su rol. Y aquí se vislumbra otra paradoja: se crean espacios participativos sin recursos necesarios para sostenerlos ni para que funcionen de la forma esperada.

Otro de los temas que falló y falló es el tema presupuestal (...). Si una norma no se acompaña con presupuesto... (...). Antes de hacer el decreto reglamentario o de sacar la norma, tendrías que estar negociando los fondos. [Eso] es tan importante como sacar la norma, afirman desde OSE en una entrevista.

Estos son ámbitos de construcción de políticas, por tanto, el reglamento de funcionamiento dice que la agenda se debe convocar con, al menos, veinte días de anticipación y enviar documentación que respalden los temas a tratar, al menos, diez días de anticipación. Eso muy pocas veces lo podemos lograr por la lógica de trabajo de las institucionales, porque tienen pocos recursos, porque no están acostumbradas a trabajar en ámbitos de participación, porque no tienen delegados específicos para trabajar en el tema en esta lógica de trabajo. Ahí sí, la sociedad civil dice que no les dan la información en tiempo y forma, etc. Y tienen razón. Y esa ha sido la práctica. Desde la Secretaría Técnica no hemos podido revertirlo. (...) “quiero que quede claro que yo no estoy en contra de la sociedad civil. Pero, creo que los temas son más complejos que recoger sin más la postura de la sociedad civil. Creo que otro tema es a quiénes representan, cuáles son los intereses que están detrás. Cuando dicen: “la sociedad civil dice”, en realidad es “x” de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida dice (...). Hay otra gente que representa otros intereses. Tienen líos entre ellos. Es muy complejo.” (Entrevista técnica responsable por la DINAGUA)

Por otro lado, en las entrevistas se vuelve a poner sobre la mesa el tema de la representación: quiénes representan realmente los participantes de las organizaciones sociales, cuáles son sus intereses y cuál es el rol que finalmente ejerce el gobierno en la toma de decisiones, en contraste con las organizaciones sociales. Hay un argumento central que focaliza en que si no está garantizada la representación es poco probable que exista una capacidad de incidencia en términos decisivos para la política hídrica. A continuación, los principales argumentos:

El ambiente tiene que ver con competencias de muy distintos ámbitos y actores y si decís vinculante vas a tener un conflicto con otros actores. En la historia del agua, los espacios asesores no son vinculantes. Hay un tema de responsabilidad. Si son competencias muy técnicas y esa competencia, esa responsabilidad final está sobre el Poder Ejecutivo. Es parte de la evolución de normativas e instituciones cómo abren a la participación las decisiones, qué cosas ponen. Estás trabajando arriba de todo un marco normativo que para definir qué pones o qué delegas en un ámbito de participación de esa decisión tenés que trabajar sobre los contenidos. (entrevista a ex viceministro).

“Vivimos en una república, las competencias y responsabilidades le pertenecen al Estado, mirá todos los actores que participan, no son comparables con espacios como consejos de salarios, anep, asse, inefop, bps, el universo de actores que participa en la toma de decisión es más restringido, acotado, porque cuando vos estás hablando de ambiente, son muchos más actores que en esos ámbitos de trabajo o salud. La Ose presta servicios, funciona en el ámbito comercial del Estado, tiene su orgánica definida con sus roles y criterios, definidos en la ley de creación de Ose, entonces, no es vinculante porque la última palabra es del Poder Ejecutivo. Se llega al acuerdo, pero también el Poder Ejecutivo puede resolver en contra. Por eso hay que reconocer la evolución de las instituciones y de los actores, lo vinculante lo tenés que poner a consideración sobre qué implicancias tiene esa decisión. (Entrevista a ex senador FA y ex ministro)

En la gestión integrada del agua hay una multiplicidad de usuarios que tenés usuarios para la producción agrícola

para el agua, para el vertido, o para el ambiente, esa representatividad es más cualitativa que cuantitativa, e incompatibilizar intereses, donde además la sociedad civil básicamente lo que representa es el bien común asociado al ambiente y además tenés en los distintos ministerios, es todo ese paquete a que la suma sea una suma de múltiples dimensiones, y por eso no hay votación no es comparable votar, lo que buscas es el consenso, porque lo que tenés que tratar, es de que el agua, administrar para que todos accedan, es un recurso muy variable y ahí tenés que poner reflexiones, la evolución conceptual de la gestión del agua, ha ido por ese camino. (Entrevista a ex director nacional MVOTMA),

Continuando con el análisis del funcionamiento de las Comisiones, un hito fundamental fue el proceso de elaboración del Plan Nacional de Aguas. Uruguay cuenta por primera vez con un plan nacional para la gestión del recurso hídrico, tal como lo estableció la Ley de Política Nacional de Aguas de 2009 (Ley N° 18.610). Este plan es un elemento clave en la reconstrucción histórica e institucional de los procesos participativos, dado que su elaboración llevó más de siete años y atravesó dos gobiernos hasta que pudo concretarse oficialmente. A continuación, se describen sus principales etapas, que ilustran las complejidades de traducir en acciones concretas una política de agua consagrada constitucionalmente en 2004, pero que recién fue aprobada formalmente por decreto del Poder Ejecutivo (205/017) el 31 de julio de 2017.

El proceso comenzó en 2010, con un fuerte compromiso por incorporar diversas perspectivas, inquietudes y propuestas provenientes de distintos sectores sociales relacionados con la gestión y protección de los recursos hídricos. La Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) lideró la recopilación, análisis y generación de la información necesaria para construir el Plan, apoyándose en técnicos propios y en múltiples organismos estatales, así como en la academia, para sistematizar y crear datos clave como los balances hídricos de las cuencas.

Entre 2011 y 2015, durante el gobierno de José Mujica, se desarrollaron amplias instancias de intercambio y discusión que integraron las aportaciones de diversas direcciones del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), además de los ministerios con competencias directas en la gestión del agua (MGAP, MIEM, OSE). Las Comisiones de Cuenca también jugaron un rol al aportar visiones desde los usuarios y la

sociedad civil. Como resultado de este proceso colectivo, en julio de 2016 se presentó un documento de trabajo, junto a una versión síntesis, que sirvió de base para la etapa siguiente.

Entre julio de 2016 y marzo de 2017, se realizó un extenso proceso de divulgación y discusión del plan en los espacios formales existentes —COASAS, Consejos Regionales y Comisiones de Cuenca— junto con mecanismos innovadores de participación ciudadana, como el Panel Ciudadano “Deciagua”, realizado en colaboración con la Universidad de la República. Este panel constituyó una experiencia inédita de deliberación pública sobre política hídrica en Uruguay.

Durante esos meses se organizaron también jornadas abiertas en distintos puntos del país, sumando voces y recogiendo aportes diversos. Finalizada esta fase, en el primer semestre de 2017, DINAGUA integró los comentarios y ajustes al Plan, que fue presentado formalmente a COASAS y elevado al Poder Ejecutivo en marzo, coincidiendo con el Día Mundial del Agua. Finalmente, el 31 de julio de 2017, el Plan Nacional de Aguas fue aprobado por decreto.

A pesar del trabajo gubernamental detrás de este proceso y de todas las etapas que implicó, las organizaciones sociales manifestaron insatisfacción y desconfianza, al percibir que muchas de sus propuestas no fueron tomadas en cuenta, lo que generó tensiones y conflictos. Y esto refleja la complejidad de construir una política participativa que realmente integre y responda a los diversos actores involucrados en la gestión del agua en Uruguay tal como está consagrado en la Constitución. Es así que las organizaciones denunciaron una *"parodia de participación"* en el proceso de consulta, además de los problemas de coordinación con el Poder Ejecutivo encargado de dirigir los espacios participativos para recabar las distintas posiciones.

“Estructuras participativas dentro de la ley, pero el Poder Ejecutivo aprobó por decreto en 2018, un plan nacional de aguas, redactado por el MVOTMA, ese plan le tomó al ministerio, 7 años elaborarlo, lo hizo con consultoras externas, curiosamente, dentro de nuestras organizaciones tenemos muchos científicos, expertos, pero se contrataron consultores externos para redactar el plan. Y se dieron 4 meses, para realizar una consulta, sobre un informe de 250 páginas, lo que terminó siendo una parodia de participación, porque en realidad nos lo dieron en

noviembre, entre medio fiestas y vacaciones y en marzo ya se iba a aprobar. Se aprobó el plan sin ninguna participación, lo que hubo fue una parodia participativa, en la cual inclusive hubo un ámbito de decí agua, que convocaron a muchas organizaciones, dieron sus opiniones, pero nada de eso fue tenido en cuenta”. (Entrevista a dirigente de la CNDAV y FFOSE).

El funcionamiento de las Comisiones estuvo entonces signado por varios conflictos, en parte por lo que ya se analizó, pero también porque el agua es un recurso estratégico y por tanto su control es una fuente de poder y de conflictos sociales —económicos y ambientales; siguiendo a Delamata (2013: 87)

“Las demandas ambientalistas ponen en tensión y a veces son capaces de alinear la antinomia general que atraviesa a los Estados, entre su dependencia respecto de las inversiones y los negocios y la construcción de poder político de gobierno basado en la popularidad. No hay duda que el agua es un asunto global y de ahí el desafío que enfrentan estas sociedades posmodernas bajo las fronteras geográficas, pero también bajo las fronteras de la “individualización de lo político”, que se convierten en obstáculos para superar los principales nudos críticos que conciernen a un recurso como el agua y en donde los Estados se enfrentan cada vez a la movilización de los ciudadanos sobre su derecho al agua”.

Los principales conflictos en relación con la política de aguas en Uruguay durante el periodo 2005-2020 abarcaron varias aristas y temas.

Uno de los principales reclamos de la sociedad civil organizada, fue la falta de carácter vinculante en la participación social institucionalizada. A pesar de que la reforma constitucional consagró el derecho a participar en la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, y de que se crearon espacios formales como las Comisiones de Cuenca y Acuíferos, estos se estructuraron como ámbitos meramente consultivos, sin capacidad real de incidir en las decisiones que terminan de llevarse adelante por cuadros técnicos y gubernamentales. Las organizaciones sociales sostienen que sus propuestas no son tomadas en cuenta y que el proceso de toma de decisiones permanece concentrado en el Poder Ejecutivo. Esto genera frustración y una relación crecientemente tensa con el gobierno.

Incluso desde el ámbito estatal se ha reconocido esta contradicción. Un exdirector de DINAGUA, González, señaló en la mesa redonda “*Agua, Ambiente y Territorio*”, realizada en

el marco de las XIV Jornadas de la Red Temática de Medio Ambiente (16 de noviembre de 2016), que el rol meramente asesor de las comisiones no se correspondía con el espíritu de la reforma constitucional. Justificó esa decisión argumentando que, de haberse propuesto un modelo vinculante, algunos ministerios del propio gobierno del Frente Amplio —como Ganadería y Agricultura o Economía— habrían boicoteado la implementación de la ley.

Consultado sobre si ese cambio fue debatido dentro de la fuerza política, González explicó que no hubo discusión formal, y que la decisión se impuso de hecho, determinada por el peso de ciertos ministerios dentro del Ejecutivo. Como resultado, las Comisiones quedaron reducidas a un rol consultivo, sin capacidad de decisión, alejándose del mandato popular expresado en la reforma constitucional de 2004.²²

Esta falta de poder vinculante en las comisiones fue, precisamente, el eje del conflicto más persistente entre el gobierno y las organizaciones sociales. Existe un amplio consenso en que el principal reclamo sostenido en el tiempo fue que las Comisiones no solo funcionaran de manera efectiva, sino que tuvieran capacidad real de incidencia en las decisiones sobre la política hídrica. Para la Comisión CNDAV, -impulsora y redactora de la enmienda constitucional de 2004-, la idea de co-gestión significaba precisamente eso: que los espacios creados por ley permitieran la toma de decisiones conjunta entre Estado y sociedad civil, en condiciones de igualdad. La participación debía ser no solo consultiva, sino vinculante. Y eso nunca sucedió. El desvío de ese mandato original —con comisiones reducidas a órganos asesores sin peso efectivo— generó una profunda desilusión, frustración e incluso enojo en quienes impulsaron la reforma. La distancia entre las expectativas creadas y la realidad institucional terminó por tensar aún más la relación entre la sociedad civil organizada y los

²² Tomado de https://www.sudestada.com.uy/articleId__52074e5e-30c4-4ecf-a897-987a3a724c16/10893/Detalle-de-Noticia (último acceso 10 de enero de 2025).

gobiernos del Frente Amplio.

“Las propuestas que exigen las garantías de la participación y el carácter vinculante de las resoluciones de las Comisiones de Cuenca con participación de las organizaciones sociales quedaron atrás. Algunas competencias pasaron al MVOTMA, pero lejos quedó la gestión integral de las aguas” (entrevista a integrante de la CNDAV).

“Vos tenés una sociedad civil a la que le consultas por un proyecto, te dice que no lo quieren, que no se haga, no es vinculante esa respuesta para el gobierno, entonces termina siendo desgastante porque no incide” (entrevista a ambientalista ONG).

La diferencia que había antes y hoy, hay mucho titular de mucha cosa que aparece pero que después que la gente que ha participado más, ej.: comité de cuenca, yo no participe pero la gente que conocemos, se fueron, porque es inútil su participación en comité de cuenca, le sacaron el carácter vinculante, después de la exigencia, lo que pasa realmente es que cuando te quieres involucrar, es totalmente inocuo, lo que decís no sirve para nada, es la experiencia no de este gobierno, sino de la experiencia de haber participado en muchos gobiernos, muchos años. No estoy para que me tomen el pelo. Ellos toman resoluciones y hacen cosas como la ley de riego, que el plan nacional de aguas que supuestamente fue consultado en todos lados, y el plan no tenía ley de riego, y después apareció, y si yo tengo todo el poder de hacer lo que se me da la gana, te consulto, pero lo que digas tampoco me va a importar. (entrevista a la fundadora de la red de ONG ambientalistas).

Frente a este escenario, surgieron cuestionamientos sobre la representatividad de los actores involucrados en las Comisiones, así como sobre la legitimidad y los intereses que efectivamente representan. La falta de carácter vinculante en estos ámbitos también se vincula con el perfil de quienes los integran. Desde sectores del propio gobierno, se argumenta que transformar estos espacios consultivos en instancias de decisión podría generar una reducción significativa en la participación. La razón que se esgrime es que, al aumentar el peso técnico y la responsabilidad de las decisiones, se establecería un filtro más exigente en términos de formación y capacidades. Es decir, a menor exigencia técnica, mayor es la apertura para que más actores participen; pero a mayor exigencia, menor será la posibilidad de integración efectiva para amplios sectores sociales.

Esta tensión revela una de las principales brechas participativas, como lo destacan diversos actores entrevistados: la participación no siempre está acompañada de las condiciones necesarias para ejercerla en igualdad de condiciones entre los actores convocados. Y estas asimetrías también ponen de manifiesto lo tecnocrático que hay detrás de los propios espacios participativos, como en este caso con las Comisiones.

Cómo gestionas, no le podés pedir al movimiento social o por lo menos a todo el movimiento social ambientalista que tenga determinadas pautas o análisis técnico que pueda tener un experto. La sociedad se expresa cómo se expresa. las formas de participación hay que repensarlas, hay un montón de canales formales pero siempre van lo mismos, a la comisión de esto y de aquello, capaz las comisiones más grandes, como la del santa lucía, en laguna del sauce era otra dinámica y hay otro perfil social, más organizada, contrataban técnicos, asesores, había otra capacidad económica de la sociedad punta esteña; pero pienso que la izquierda debería darse un pienso de cómo debería ser esa participación en los distintos niveles, para que existiera participación real. advierto sobre el peligro de que esto no se soluciona diciendo: esto que pasa en la cuenca tal, lo tiene que aprobar la comisión de cuenca, porque en realidad, eso puede parecer bueno al principio, pero no ser genuino, como pasa en muchos espacios de poder, hay un montón de organizaciones que las dejás entrar porque las querés escuchar y listo, pero si es un lugar de decisión, no van a poder entrar (Entrevista a ex director nacional).

“Es importante la participación en todas las áreas, sí hay que tener un equilibrio, hay áreas más ejecutivas y de decisión, el gobierno está legitimado porque hay un proceso democrático atrás, en los actores sociales hay que verlo eso. En definitiva, también, la responsabilidad es de quien se la adjudicó, si miras desde otro punto de vista, la participación desmedida puede ser sacarse responsabilidad de arriba, a vos te votaron para hacer cosas, entonces está muy bueno tener que consultar, pero llega determinado momento que tenés que decidir. Ahí hay un equilibrio”. (alta jerarca de la Presidencia de la República).

“Yo creo que siempre hay que abrir espacios de participación, pero hay que distinguir que el movimiento social o la organización social, ellos van a ir con un planteo muy vinculado a su tema que los involucra, y el legislador debe tener una visión más general. El rol que cumple cada uno es distinto, el rol del movimiento o de la organización es defender determinada cuestión puntual, y el rol del parlamentario es velar por un bien general. Entonces más general, más amplio, visión más abierta, en el sentido de ver: yo implemento esto, pero estoy afectando un montón de otras cuestiones, entonces yo tengo que tomar una decisión que contemple algunas de las cuestiones que me están diciendo, pero también todas estas externalidades que estoy generando en otros ámbitos y que capaz esa organización no las está planteando. Yo puedo decidir colocar una fábrica, y viene una organización ambiental que está totalmente en contra de colocar esa fábrica porque considera que eso hará talar x cantidad de árboles, y es perjudicial para el ambiente, pero yo ahí tengo que equilibrar con que si esa fábrica, va a generar puestos de trabajo, es algo muy positivo, entonces tengo que ver el mecanismo por el cual, escucho el planteo de la organización ambiental, y tal vez tomé medidas que sean por ejemplo: exigirle a la empresa, que por cada árbol que talen deben replantar otro más, entonces creo que ahí vas armando policy escuchando diferentes voces. Y por eso es importante escuchar, el tema es que probablemente no dejes 100% conforme a ninguno de los participantes, porque tu proyecto contempla diferentes visiones” (entrevista ex senador FA).

Desde el propio gobierno se reconoció la limitada capacidad de los espacios institucionalizados para involucrar de manera efectiva a las organizaciones sociales. Si bien se promovieron mecanismos innovadores como diálogos ciudadanos, foros y jurados deliberativos, estos dispositivos, al estar centrados en funciones consultivas e informativas, no lograron generar incentivos suficientes para que los actores sociales se sintieran verdaderamente parte activa del proceso. Esta debilidad fue señalada tanto desde las esferas gubernamentales como por las propias organizaciones sociales, que además subrayan que las prioridades del gobierno se inclinaron fuertemente hacia lo económico, relegando los compromisos ambientales.

En segundo lugar, emergieron diversos conflictos vinculados al modelo de desarrollo adoptado,

caracterizado por una clara primacía de los intereses económicos por sobre los ambientales. La expansión de la agricultura a gran escala —especialmente con el uso intensivo del riego— y la instalación de megaproyectos industriales como las plantas de celulosa, generaron tensiones persistentes con las políticas de protección ambiental y gestión sustentable del agua. Las organizaciones sociales denunciaron que, en los hechos, los intereses económicos terminaron prevaleciendo, con consecuencias directas como la contaminación de fuentes hídricas, el aumento de la presión sobre los recursos disponibles y la ausencia de mecanismos eficaces para la preservación de las cuencas.

Uno de los puntos críticos de esta tensión fue la aprobación de la Ley de Riego en 2017, considerada por amplios sectores sociales como una amenaza al derecho humano al agua y un avance hacia su privatización. Aunque la norma promueve formalmente el uso responsable y sostenible del recurso, habilita la participación de actores no agropecuarios en sociedades de riego y regula la creación de sistemas multiprediales, lo que fue interpretado por parte de la sociedad civil como una forma de abrir el camino a intereses privados. La ley provocó fuertes resistencias desde sectores académicos y organizaciones sociales, que cuestionaron tanto su constitucionalidad como su legitimidad democrática.

Estas críticas derivaron en una acción de inconstitucionalidad presentada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) por la CNDAV, la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) y REDES - Amigos de la Tierra. El TCA falló a favor de elevar el recurso a la Suprema Corte de Justicia. Según las organizaciones demandantes, la ley fomenta actividades que atentan contra el acceso universal al agua potable, excluye la participación de la sociedad civil y los usuarios —como mandata la Constitución— y promueve la creación de un mercado lucrativo del agua en manos privadas. Nuevamente, el tema de la privatización se convirtió en

un eje central del conflicto, reeditando las discusiones que habían dado lugar al plebiscito de 2004.

En tercer lugar, persisten dudas y conflictos en torno a la gestión pública del agua, incluso después de la reforma constitucional. Si bien el plebiscito de 2004 consagró la gestión estatal como principio rector, organizaciones sociales han denunciado procesos de tercerización en OSE que, según su interpretación, vulneran el espíritu del artículo 47 de la Constitución y representan formas encubiertas de privatización.

En este contexto, el 22 de marzo de 2017 —Día Mundial del Agua— la CNDAV realizó una denuncia pública sobre la creciente contaminación de las principales fuentes de agua dulce del país, con especial énfasis en la cuenca del Río Santa Lucía, de la que depende el abastecimiento de cerca de dos millones de personas. En su comunicado, la CNDAV afirmó: *“La contaminación de las fuentes es otra forma de privatizar los usos del agua; al igual que el agua que se va en madera, celulosa, soja, forestación, minería... es, en otras palabras, una forma de privatización, expropiación y saqueo al pueblo”*.

Este pronunciamiento fue realizado desde un espacio público, como forma deliberada de ejercer presión desde fuera de los canales institucionales. A pesar de la existencia de instancias participativas formales, como los consejos de cuenca, las organizaciones optaron por acciones simbólicas en espacios no institucionalizados, reafirmando su papel crítico y su autonomía frente al Estado. Lo denunciado no era un tema menor: se trataba, una vez más, de la amenaza de privatización del agua, un tema que la sociedad uruguaya había resuelto de forma contundente en el plebiscito de 2004.

En correlato, se pueden mencionar varios conflictos socioambientales específicos, concretos vinculados al agua ocurridos entre 2005 y 2020 (véase la tabla 14). Estos incluyen disputas por la construcción de la planta de UPM 1 (ex Botnia), el proyecto Aratirí, el fracking en el Sistema Acuífero Guaraní, la contaminación de playas por dragado, la contaminación por fumigaciones en la cuenca de la Laguna del Cisne, la contaminación en la Cuenca del Río Santa Lucía (CRSL), la oposición a la Ley de Riego, la contaminación por cianobacterias en la Laguna del Sauce, y la construcción de UPM 2 y el Ferrocarril Central, entre otros. Estos conflictos involucran a diversos actores sociales, desde vecinos y organizaciones ambientalistas hasta productores y pescadores artesanales.

Esto sin duda, es reflejo de las grandes tensiones entre la izquierda en el gobierno y las organizaciones sociales: a pesar de que el Frente Amplio apoyó la reforma constitucional de 2004 cuando era oposición, una vez en el gobierno surgieron tensiones con las organizaciones sociales por la implementación de la política de aguas y el modelo de desarrollo. Las organizaciones sintieron que la izquierda en el gobierno no impulsó la participación vinculante como se esperaba y priorizó políticas económicas que afectaban los compromisos dispuestos en la Constitución.

La gente está cansada, el vínculo es más confrontativo con el gobierno. En la izquierda nunca estuvo el tema ambiental. Ellos toman resoluciones y hacen cosas como la ley de riego, que el plan nacional de aguas que supuestamente fue consultado en todos lados, y el plan no tenía ley de riego, y después apareció, y si yo tengo todo el poder de hacer lo que se me da la gana, te consulto, pero lo que digas tampoco me va a importar. Esto obedece de determinadas políticas con los deberes que tienen que hacer, de acuerdo, a determinadas líneas políticas, se pondera lo económico sobre lo ambiental. No puede haber actores que tranquilicen eso. Eso es lo que prima en este gobierno. En general, los gobiernos, que hemos tenido hasta ahora, siempre tienen estima al desarrollo y crecimiento económico, su cabeza piensa eso con parámetros de PBI (Entrevista a ambientalista movimiento social).

“El vínculo con la DINAGUA fue difícil, muy a la defensiva. Es un grupo que está muy, muy a la defensiva y que están sufriendo el trabajo que les toca realizar. Hay muy poca apertura, poca flexibilidad y, en ese intento de tener el control de la situación; hay poco espacio para definir la agenda de las reuniones de la comisión de cuenca. La DINAGUA es una dirección extremadamente débil porque, con los recursos que tiene no podés atender el funcionamiento de todas las comisiones de cuenca. Te faltan capacidades fundamentales, tenés que tener personas especializadas en facilitación, administración de conflictos, etc., y nada de eso tiene la DINAGUA. Para poder hacer frente al desafío que trajo el cambio de gobernanza, la DINAGUA no tiene los recursos mínimos para llevarlos adelante. Además, otro problema es que el trabajo no tiene que estar centralizado en la DINAGUA, es un trabajo y lo tiene que hacer compartido con la red de actores, y en fuerte articulación con los niveles

departamentales y que dichos niveles también vayan poniendo gente que se vaya capacitando. Y eso no está ocurriendo. Post reforma constitucional hay un nivel mucho más sofisticado de gobernanza, pero al que no le diste las herramientas fundamentales para que funcione”. (Entrevista a académico integrante de una Comisión de Cuenca).

Sobre la participación, qué significa, porque dentro del gobierno del FA había distintas escuelas; es importante cómo sociedad, definir qué significa, por un lado, el acceso a la información; y, por otro lado, la participación efectiva, nosotros pensamos que no se puede invitar solamente a la organización a opinar para después, no escuchar nada ni incorporar nada de lo que las organizaciones plantean. En primer lugar, se debería incorporar la visión de las organizaciones, y hacer un trabajo minucioso y cuidadoso, si el gobierno decide ir por otro camino, de responder con claridad a las organizaciones sociales, tener otra vuelta de discusiones, que haya mucho intercambio y que prime eso como principios. Es importante para la participación ponerse de acuerdo hacia dónde queremos caminar, y aunque no siempre estemos de acuerdo, por lo menos, que haya muchas instancias de participación y debate. (Entrevista a integrante de la ONG Amigos de la Tierra).

En suma, los principales conflictos giraron en torno a la efectividad de la participación social, la tensión entre el desarrollo económico y la protección ambiental, las disputas sobre la gestión pública versus la privatización, una serie de conflictos socioambientales específicos y las complejas relaciones entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en la definición e implementación de la política de aguas a lo largo de todo su funcionamiento en todos los tres periodos de gobierno.

Tabla. 14. Conflictos socioambientales vinculados al agua. (2005-2020)

Año(s)	Conflicto o hecho relevante	Actores involucrados
2005-2011	Construcción de UPM 1 (ex Botnia).	Vecinos de la zona, científicos, Grupo Guayubirá, organizaciones; colectivos argentinos e internacionales, UPM 1, JICA, MIEM DINAMA, CARU
2010-2017	Proyecto de Aratirí, Mineroducto/ Puerto de aguas profundas/ Planta regasificadora.	Mesa de Productores Rurales de Ruta 7, Coord. de Vecinos del Oeste de Montevideo, Confederación de Pueblos Costeros, ANP, pescadores artesanales, vecinos; Zamin Ferrous, Gas Sayago S.A., GDF Suez; MIEM, exMVOTMA, MTOP, ANP, Intendencia de Rocha.
2012	Fracking en el SAG.	Coordinadora Ambiental Todas las Manos, ACAS (Salto), Paysandú Libre de Fracking, GENSA, Paysandú Nuestro, Tacuarembó Por el Medio Ambiente, Rivera por la Vida Sustentable y el Agua, Uruguay Libre de Megaminería, organizaciones ambientalistas
2012-2013	Construcción de puente en Laguna de Garzón.	Fundación Amigos de las Lagunas Costeras de Rocha, Vida Silvestre
2012	Contaminación de playas por dragado en el puerto de La Paloma.	Vecinos de la zona
2012	Contaminación de playas por dragado en Boya del Barro.	Vecinos de la zona
2013, 2015-2016	Contaminación por fumigaciones en cuenca de Laguna del Cisne.	CC de Laguna del Cisne; Comisión de Vecinos/as de Laguna del Cisne.
2013-2017	Contaminación en CRSL.	Productores, tamberos, ganaderos, agricultores, CC-RSL, Asamblea del río Santa Lucía.
2013	Declaración de departamento libre de minería metalífera y prohibición de fracking, vía recolección de firmas.	Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua; Comisión en Defensa de la Tierra de Treinta y Tres; Vecinos/as de la zona.
2014	Contaminación en Guichón por UPM	Vecinos de Guichón por los Bienes Naturales
2015	Contaminación por cianobacterias en Laguna del Sauce.	CC de Laguna del Sauce, CURE-UDELAR.
2015-2018	Recolección de firmas para derogar Ley de Riego	CNDAV, REDES-AT, FFOSE, PIT-CNT, FEUU, FUCVAM.
2016-2017	Vecinos protestaron por remoción de escollera de Boca del Cufré	Vecinos de la zona.
2018-2020	En contra la construcción de un mega basurero cercano al Arroyo Solís Chico	Vecinos de La Armonía.
2019	Construcción de UPM 2 y Ferrocarril Central.	Vecinos de la zona; Uruguay Soberano; USU PIT-CNT.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas, actas de coasas, asambleas de la CNDAV, notas de prensa.

Conclusiones

La política de aguas en Uruguay ha evolucionado mucho a lo largo del tiempo, con una creciente conciencia sobre la importancia del agua como recurso vital y la incorporación de la participación social en su gestión. Aunque existe un marco jurídico e institucional sólido para una gestión integrada y sustentable del agua, aún enfrenta desafíos para fortalecerlo y asegurar un acceso pleno y transparente a la información, así como una participación real en la toma de decisiones.

Este capítulo analizó la participación social institucionalizada en las Comisiones de Cuenca, mostrando la tensión entre las expectativas de participación efectiva y la realidad de que estos mecanismos son principalmente consultivos. A través del proceso de elaboración del Plan Nacional de Aguas y los conflictos socioambientales relacionados, queda claro lo complejo que es equilibrar intereses económicos, ambientales y sociales dentro de la política hídrica uruguaya, especialmente bajo un gobierno de izquierda como fue el Frente Amplio.

Así, se destacan cinco aspectos clave que hacen este caso especialmente relevante: 1. los espacios participativos surgieron impulsados por la sociedad civil organizada, a partir de una reforma constitucional lograda mediante iniciativa popular. 2. Aunque existe una co-gestión reconocida jurídicamente con la sociedad civil, en la práctica no es vinculante, sino consultiva, y su funcionamiento varía según el espacio, afectando la manera y el impacto de las decisiones. 3. La institucionalización de esta participación, respaldada tanto por ley como por la Constitución, es un caso único en la tradición participativa uruguaya, especialmente tratándose de una política que aborda un tema postmaterialista como el agua. 4. Los actores sociales involucrados son muy diversos y heterogéneos en sus objetivos, recursos y estructura. La acción colectiva se organiza principalmente a través de la CNDAV, creada en respuesta a las políticas privatizadoras de los años 90, y que hoy reúne organizaciones sindicales, sociales, vecinales y

ambientales con distintos enfoques. 5. Existe una tensión clara entre la izquierda y la política del agua, así como con la participación social. El FA tuvo dificultades para vincularse con organizaciones que cuestionan su modelo de desarrollo y proyectos como UPM, y enfrentó críticas que no siempre provenían de actores con respaldo técnico.

Como reflexión final, vale señalar que el FA mientras fue oposición en 2004, promovió la inclusión del agua como derecho humano y la co-gestión con la sociedad civil en la Constitución, sin embargo, una vez en el gobierno, no impulsó estas medidas con la misma fuerza con que las defendió electoralmente. Esta contradicción se mantuvo durante sus tres períodos en el poder 2005-2020, evidenciada en la cantidad de conflictos y en el lento, complejo y limitado funcionamiento y resultados concretos de las Comisiones de Cuenca, que permanecieron como espacios consultivos institucionalizados y tecnocráticos.

CAPÍTULO 8. Participación institucionalizada en la política de ambiente: el caso de la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente.

«la sociedad civil constituye un espacio para la democratización cuando se convierte en el lugar en el que los seres humanos decidimos vivir nuestra vida pública y solucionar nuestros problemas comunes» (Dryzek, 2000:103)

Resumen

El presente capítulo tiene por objetivo analizar y explicar el tipo de participación institucionalizada en la política ambiental a partir del caso de la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente. Para ello, en primer lugar, se presenta el lugar que ocupa la política ambiental para comprender su prioridad tanto a nivel gubernamental, como a nivel partidario y societal junto con los principales avances jurídicos-legislativos. En segundo lugar, se aborda el proceso de construcción de la COTAMA, cómo fue su diseño, qué la impulsó y los actores sociales involucrados junto a sus recursos y capacidades; en tercer lugar, se analiza su funcionamiento y, en cuarto lugar, los principales hitos de conflicto y/o cooperación que signaron el período en lo que concierne a la política ambiental. Por último, y a partir de lo analizado, se extraen las principales conclusiones que explican el formato participativo y por qué se lo clasifica -siguiendo la tipología propuesta- como un tipo consultivo simbólico.

Introducción: la política pública ambiental: su prioridad política y social.

En un informe del *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA 2021) se muestra que, la democracia puede influir positivamente en las políticas de protección del medio ambiente y la acción climática. Hay varios estudios que confirman la correlación entre democracia y mitigación climática, por ejemplo. En una sociedad abierta y democrática, las personas están en mejores condiciones para acceder y difundir información sobre el cambio

climático, organizarse y formar asociaciones, protestar, expresar opiniones e inquietudes y movilizar a las personas en un movimiento que exija una acción climática. Las personas que disfrutan de libertad civil y política pueden utilizar su creatividad para encontrar soluciones a problemas técnicos u organizativos complejos y, lo que es más importante, pueden responsabilizar a los gobiernos que no estén dispuestos a hacerlo y también pueden fiscalizar las actividades de las autoridades públicas y de las corporaciones comerciales y llevarlas a los tribunales de justicia, confiando en un proceso legal independiente y eficiente, concluye el informe de IDEA (2021).

No se puede entender la política ambiental de cualquier Estado sin focalizar en dos hitos de singular importancia para la agenda internacional sobre los asuntos ambientales: la primera Cumbre de la Tierra de 1972 y la segunda Cumbre de la Tierra en 1992. La Cumbre para la Tierra representó un hito para la protección ambiental, la creación de legislación e institucionalidad ambiental y la construcción de los primeros instrumentos de gestión ambiental para la sostenibilidad, puesto que, los procesos de democratización que caracterizaron la década en la región de América Latina, lograron reformas que contemplaron instancias de participación de la ciudadanía, tanto a través de consejos consultivos de la autoridad ambiental como a través de instancias formales en la evaluación de proyectos y en la formulación de normas (Osorio Ugarte 2022). Así, ambas cumbres son eventos claves para comprender, por un lado, los cimientos de la COTAMA y también por otro lado y cincuenta años después, donde se encuentran los compromisos de Uruguay en la agenda ambiental en general y para con la participación social en particular.

En los últimos años se han producido importantes transformaciones en la política ambiental, caracterizadas en gran medida por su carácter contradictorio: se alternan avances significativos

con retrocesos evidentes. Mientras se confirman numerosas alertas sobre el deterioro ambiental tanto en América Latina como a nivel global, persisten fuertes resistencias para abordar estos problemas de manera estructural (Gudynas 2014). A nivel regional, la política ambiental se origina principalmente en los organismos centrales del aparato estatal, como los ministerios de ambiente, comisiones o consejos especializados. Sin embargo, también existen políticas ambientales implícitas que emanan de otras áreas del gobierno —especialmente aquellas vinculadas al crecimiento económico— cuya influencia suele ser subestimada, pese a su profundo impacto en el territorio y en los ecosistemas (Giglio 1997, 57). Uruguay no escapa a esta lógica.

En este contexto, la política ambiental uruguaya ha seguido una trayectoria marcada por la incidencia de la cooperación internacional; su conformación estuvo fuertemente determinada por la adhesión a tratados y convenios internacionales, especialmente aquellos emanados de las grandes conferencias globales sobre el medio ambiente.

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, los organismos internacionales comenzaron a incidir de forma significativa en las políticas ambientales del país. La creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en la década de 1990 consolidó institucionalmente esta agenda, pero no logró revertir una tendencia estructural: en Uruguay, las políticas ambientales han operado más como mecanismos de mitigación de los impactos negativos del modelo productivo que como directrices estratégicas capaces de reorientar las políticas públicas hacia un desarrollo sostenible (Gudynas 2004, 2010, 2014).

En este marco, las últimas tres décadas de política ambiental en Uruguay muestran que la

protección del ambiente ha sido concebida principalmente como una reducción de daños, subordinada a las prioridades del crecimiento económico (Santos 2022). Esta orientación ha sido desafiada con fuerza por la emergencia de problemas y conflictos ambientales a diversas escalas, así como por el creciente protagonismo de la movilización social en defensa del ambiente. Las demandas provenientes de la sociedad civil interpelan el lugar marginal que ocupa el tema ambiental en la agenda política y reclaman una inversión en las prioridades del Estado. Tal como advierte Delamata (2013, 87), las demandas ambientalistas tensionan la contradicción estructural que atraviesa a los Estados: la tensión entre su dependencia respecto de las inversiones y los negocios, y la necesidad de construir legitimidad política y poder de gobierno basado en la popularidad.

Siguiendo a Santandreu (1997, 24), predomina una visión fraccionada y particularista de la realidad y los problemas. Fraccionada en tanto se tiende a separar aspectos que están estrechamente vinculados; por ejemplo, los problemas sociales como la pobreza, de los ambientales y, particularista porque se tiende a percibir los problemas puntuales sin percibir sus orígenes más amplios.²³

Varias de las personas entrevistadas coinciden en señalar que, si bien el discurso ambiental se ha vuelto *políticamente correcto*, en la práctica no ha ocupado un lugar prioritario en la agenda gubernamental. De este modo, las políticas ambientales ingresaron al escenario estatal más por impulso de la cooperación internacional y por la presión ejercida por la sociedad civil organizada, que por una decisión política autónoma y sostenida desde el Estado.

En este sentido, Gudynas (2004) propone teóricamente una secuencia de fases para evaluar el

²³ Excede los objetivos de la presente tesis ampliar sobre este tema, empero, se sugiere para profundizar los trabajos de Zalasiewicz, et al 2008; Rifkin, J., 2010.

grado de avance de los Estados en materia de institucionalidad ambiental. Define cuatro fases que reflejan el nivel de incorporación de lo ambiental en el sistema político: fase cero: ausencia del tema en el debate político, sin presencia en los partidos ni en la estructura estatal; fase uno: inclusión inicial del tema en el debate público; fase dos: atención específica por parte de los partidos políticos y fase tres: integración formal del tema en la estructura estatal.

Uruguay ha transitado progresivamente por estas fases hasta alcanzar la última en términos jurídico-legislativos e institucionales como se puede ver en la tabla 15 . No obstante, alcanzar este nivel no implica necesariamente que exista una política ambiental priorizada, consolidada ni participativa. Prueba de ello es que, según el Índice de Democracia Ambiental elaborado por el *World Resources Institute* (2015), Uruguay se ubica en el puesto 52 entre 70 países en materia de participación pública en asuntos ambientales. El informe advierte, además, que el país debe fortalecer los mecanismos de acceso a la información ambiental y garantizar una participación ciudadana efectiva desde las etapas tempranas de los procesos decisorios.

Para comprender cómo se ha incorporado la dimensión ambiental en la política uruguaya, conviene revisar brevemente su evolución normativa. Aunque la legislación ambiental en Uruguay se remonta a más de un siglo, ha sido en las últimas décadas cuando se produjo un crecimiento exponencial en la cantidad de leyes, decretos y ordenanzas vinculadas a la protección del ambiente. Tal como se refleja la tabla 15 que acompaña este análisis, entre comienzos del siglo XX y la década de 1990 los marcos normativos fueron escasos. Sin embargo, la creación del MVOTMA en los años noventa marcó el inicio de un notable proceso de expansión legislativa en la materia, que se profundizó aún más a partir del acceso de la izquierda al gobierno.

La extensión de esta tesis impide abordar en detalle cada uno de los avances normativos e

institucionales en materia ambiental. No obstante, resulta pertinente señalar cómo el enfoque ambiental ha ido evolucionando y consolidándose progresivamente a través de diversos marcos jurídicos y regulatorios. Ya en 1912 se promulgó legislación orientada a la protección de los bosques nacionales, a la que siguieron disposiciones dirigidas a la conservación de la fauna autóctona. En 1971, Uruguay contaba con un organismo específico en esta materia: el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (INPMA), creado por la Ley N.º 14.053. Esta institución constituyó un antecedente clave para la posterior creación del primer ministerio con competencias ambientales específicas.

Durante la dictadura cívico-militar (1973–1985), también se aprobaron normas relevantes, entre ellas aquellas referidas al manejo del agua, los suelos y la forestación. Con el retorno a la democracia, en un contexto de gobierno liberal-conservador y en un clima internacional marcado por el fortalecimiento del ambientalismo, se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Bajo su órbita se estableció la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA), que será analizada en profundidad en la sección siguiente.

A partir de entonces se sucedieron nuevas innovaciones legislativas vinculadas directamente con la protección ambiental. Durante los gobiernos de los partidos tradicionales (1995–2004), se destacan la reforma constitucional de 1996, que incorporó la protección del medio ambiente como asunto de “interés general” (artículo 47), y la aprobación de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental en 1993. Esta última fue impulsada por el Poder Ejecutivo en 1991 y enfrentó resistencias incluso dentro del propio gobierno. Su aprobación marcó un hito al declarar de interés nacional la protección del ambiente frente a procesos de depredación, destrucción o contaminación, estableciendo además la obligación de prevenir impactos negativos y, en su caso, adoptar medidas de recomposición (Gudynas 1994). Otros hitos

legislativos relevantes de este período incluyen la promulgación de la Ley de Protección del Medio Ambiente, la creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la reglamentación de la ley de evaluación de impacto ambiental. Con el cambio de signo político en 2005, la llegada del Frente Amplio al gobierno (2005–2020) trajo consigo nuevos avances en materia legislativa e institucional. Entre los más significativos se encuentran: la creación de la Comisión de Ordenamiento Ambiental Territorial (COATOT), como marco regulador para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible; la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública y del Decreto N.º 232/010, que establece mecanismos de transparencia activa en temas ambientales; la creación del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE); el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad; el Sistema Nacional Ambiental; y el Observatorio Ambiental Nacional, entre otros desarrollos que se presentan en el siguiente cuadro.

Tabla. 15. Cronología de los principales hitos jurídicos- institucionales de la política ambiental

Año	Normativa/institucionalidad
1912	Se comenzaron a proteger los bosques nacionales.
1935	Se promulgó una ley que tenía como objetivo proteger la fauna nacional.
1971	Ley N° 14.053 crea el Inst. Nacional para la Preservación del MA (órbita del MEC).
1980	Se legisló sobre agua, suelos y forestación
1990	Ley N°16.112 crea el MVOTMA
1990	Ley No 16.112 creó la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente como un ámbito de asesoramiento y coordinación interinstitucional e intersectorial
1992	Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
1994	Ley N° 16.466 sobre evaluación de impacto ambiental.
1997	La reforma constitucional declara de “interés general” la protección del MA (art. 47).
2000	Ley de Protección del Medio Ambiente No 17.283
2000	Ley de creación el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas Ley N° 17.234
2004	Reglamento de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental
2005	Creación COAOT, en la Ley No 18.308
2008	Ley de Acceso a la Información Pública
2008	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
2008	Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), creado por Ley N° 18.621,
2009	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático
2009	Ley 18567, nuevo régimen para la descentralización
2009	Leyes de Minería de Gran Porte N° 19.126; N°19.149; N° 19.318

2013	Ley N° 19.147 creó el Observatorio Ambiental Nacional
2013	Ley 19272 descentralización y participación ciudadana
2015	Decreto N° 172/016 crea Sistema Nacional Ambiental.
2016	Decreto N° 172/016: preparación de un Plan Ambiental.
2016	Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático
2016	Creación grupo de trabajo de residuos
2016	Creación grupo de trabajo de biodiversidad
2016	Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible
2018	Plan Nacional de Agro ecología Ley 19717
2018	Creación COAOT, en la Ley No 18.308
2019	ley 19773- reglamentación acuerdo Escazú

Fuente: elaboración propia en base a MVOTMA, Parlamento Nacional y medios de prensa relevados

Como se desprende del repaso normativo realizado, Uruguay ha experimentado avances significativos en materia legislativa e institucional en relación con la protección ambiental. Sin embargo, es importante subrayar que el desarrollo jurídico, por sí solo, no garantiza transformaciones efectivas en la propia política ambiental. Con frecuencia, las disposiciones legales quedan relegadas a la conocida “letra muerta”, sin incidir sustantivamente en el diseño ni en la propia hechura de la política.

En este sentido, las políticas de crecimiento económico y las políticas sociales suelen ocupar un lugar central en las agendas gubernamentales, desplazando a un segundo plano las preocupaciones ambientales. Como advierte Giglio (1997), al privilegiar objetivos de corto plazo por sobre consideraciones de largo aliento, estas políticas tienden a generar efectos ambientales negativos, aunque no siempre de manera explícita.

A nivel regional, esta lógica fue conceptualizada por Maristella Svampa (2013) a través de la noción de “*consenso de las commodities*”. Con ella se refiere al ingreso de América Latina en un nuevo orden económico y político-ideológico, impulsado por el auge de los precios internacionales de materias primas altamente demandadas por los países centrales y las potencias emergentes. Este escenario trajo aparejadas ventajas como el crecimiento económico

y el aumento de las reservas monetarias, pero también generó nuevas asimetrías y profundizó desigualdades sociales en la región (Svampa 2013, 31). El auge de las commodities acentuó, en consecuencia, la tensión estructural entre los modelos productivos basados en la extracción intensiva de recursos y las exigencias de sostenibilidad ambiental. Uruguay no ha sido ajeno a estas controversias, como se analizó en el capítulo anterior dedicado a los recursos hídricos. Y, esta tensión, presente a nivel global, adquiere características particulares cuando se trata de gobiernos de izquierda.

Una amplia literatura ha documentado cómo estos gobiernos enfrentan contradicciones entre sus postulados desarrollistas y los principios de sostenibilidad socio ambiental. Diversos autores han explorado estas tensiones —y sus implicancias políticas— en el marco de experiencias progresistas latinoamericanas (véanse Löwy 2005; Gudynas 2009, 2010; Valencia Sáiz 2003; Santos 2020; Freigedo 2021). Como lo resume un dirigente sindical entrevistado:

“la izquierda no va a perder votos por las cuestiones medioambientales, pero a la izquierda le tiene que importar. La izquierda es un mundo de contradicciones, la izquierda es conservadora”; mientras que un integrante de la Red de ONG ambientalistas (en adelante la Red) afirmó en la entrevista realizada que: *“falta un cambio de paradigma desde la izquierda, los propios sindicalistas apoyan que se le den más beneficios a los inversores para que nosotros tengamos trabajo. Entonces ¿no hay que pensar otro tipo de economía?”*

Sí, acá se puede ver cómo incluso las divergencias de posiciones de actores sociales también están dadas en cómo percibe la propia izquierda el dilema ambiente- producción e incluso cómo se ven unos a otros entre los propios actores sociales en torno a esto. Acá se comienza a tener pistas de las posiciones, cómo se vinculan entre los actores, las encrucijadas que presentan también en torno al tema por los intereses que están en juego y por qué también cada uno ocupa un lugar muy distinto en lo que refiere a la política ambiental.

Otro aspecto relevante, que se vincula directamente con los debates en torno a la sostenibilidad ambiental y el desarrollo productivo, es la percepción compartida por muchos de los actores

entrevistados —tanto del ámbito gubernamental como del social— que *"lo ambiental no da votos"*.

Esta afirmación fue recurrente en las entrevistas y remite a una dimensión electoral del problema: los impactos de las políticas ambientales suelen percibirse en el largo plazo, mientras que los gobiernos democráticos deben obtener resultados visibles en el corto plazo. En cierto modo, las reglas de la democracia liberal representativa no dan los incentivos necesarios para que los políticos que compiten salgan en búsqueda de votos a partir de plataformas ambientalistas. Esto se debe a que, cuando observamos las encuestas de opinión pública —Latinobarómetro, LAPOP— los ciudadanos priorizan el bienestar material antes que lo ambiental—incluso manifestando preocupación por este último—. Estos datos de las consultoras de América, llevó a realizar un rastreo minucioso de los estudios de las principales consultoras de opinión pública de Uruguay para confirmar que, durante el periodo 2005-2020, nunca se encontró que algún tema que concierne al ambiente se encuentre en los primeros cinco problemas o preocupaciones del país. Las cuestiones ambientales nunca figuraron entre los cinco principales problemas o preocupaciones del país. Solo de forma marginal, durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez, el conflicto por las papeleras alcanzó cierta visibilidad coyuntural, aunque sin un peso estadístico significativo en los estudios de opinión.

No es un dato menor que no sea prioritaria socialmente la cuestión ambiental, porque el vínculo representantes- representados es demasiado estrecho como para obviar tal estado de situación, que, además, permanece a lo largo del tiempo sin cambios mayores, incluso cuando las normativas e instituciones se consolidaron dentro del Estado uruguayo. Ahora bien, ¿qué ocurre a nivel partidario? ¿Cómo abordan los partidos políticos, y en particular el Frente Amplio esta temática en sus programas?

Los programas del FA son explícitos en su intención de abordar la dimensión ambiental desde una perspectiva de izquierda. El programa de 2019, por ejemplo, reconoce que *“en Uruguay, luego de más de una década de fuerte crecimiento económico con inclusión social, se han puesto de manifiesto claras tensiones entre la producción y la protección del ambiente. Esto obliga al proyecto político de izquierda a impulsar un salto en la gestión ambiental”*.

Sin embargo, se señala una marcada distancia entre el programa del FA y la gestión concreta. La brecha entre la retórica participativa y lo que efectivamente se implementa cuando se ejerce el poder ha sido objeto de cuestionamientos persistentes, y esto invita a reflexionar sobre los límites de la voluntad política en contextos donde lo ambiental no representa una demanda ciudadana prioritaria ni da rédito electoral:

“Los temas ambientales no están la agenda de este gobierno y de la ciudadanía, tampoco, teníamos expectativas cuando asumió el FA, yo soy votante del FA, desde el año 71, que cumplí mis 18 años, pasé por muchas circunstancias y sentí una gran alegría cuando el FA llegó al gobierno, lo seguí votando, pero la prioridad es el ingreso de capital y aumentar el PBI” (Entrevista a dirigente social de organización ambientalista).

Esta brecha entre lo programático y la propia gestión también se evidencia en las percepciones que existen al interior del Frente Amplio respecto a su relación con las organizaciones ambientalistas. En entrevistas realizadas a tres legisladores del FA, surgieron reparos y cierto escepticismo sobre el vínculo entre el partido y estas organizaciones. Por un lado, se señala que muchas de las causas defendidas por estas organizaciones entran en tensión con proyectos económicos estratégicos promovidos o respaldados por los sucesivos gobiernos del FA, especialmente aquellos cuya viabilidad ha sido cuestionada desde el enfoque de la sustentabilidad ambiental (ejemplo UPM 1 y UPM2); y por otro lado, también se problematiza las formas de acción que estas organizaciones adoptan, especialmente cuando se sitúan por fuera de los canales institucionales y recurren a la protesta como mecanismo principal de

visibilización y presión.

Con los movimientos ambientalistas en particular, el movimiento social gana más con la protesta y con la voz que bajo la lealtad, la lealtad no funciona para nada, sí para el movimiento sindical pero no para el movimiento ambientalista, y el tema de tratar de cambiar las cosas de adentro, (...) es difícil para nosotros que somos parlamentarios, del gobierno, es muy difícil. Pero no quiere decir que no existan los espacios de participación, ellos han optado por una estrategia de juntar fuerzas afuera, defender sus causas, la política de la calle, la política de las redes, pero no la política de las instituciones. La política de las instituciones la abandonaron o nunca estuvieron en la política de las instituciones. Si el movimiento ambientalista se opone al puerto de aguas profundas, al dique mauá, a Aratirí, upm, yo tampoco cierro con el movimiento ambientalista. Hay una cierta irresponsabilidad.

En el caso de los ambientalistas para mí es su divorcio con el modelo de desarrollo, entonces vos decís UPM 1, no quiero UPM, ¿qué me das a cambio? Porque todo tiene el costo de oportunidad, como llaman los economistas. Es como el lío que se armó en la rambla con el dique mauá, pero como dijo Rossi, ahí está lleno de ratas, no quieren va a seguir lleno de ratas, entonces esa perspectiva conservacionista muy de clase media, de a mí no me toquen la rambla, porque yo vivo en la rambla sur. Acá estaba lleno de defensores de la rambla sur. Pero yo digo: ¿cómo piensan que se desarrolló el país? Dame alternativas de crecimiento, de desarrollo. En sindicalismo en cambio, si le dan trabajo se ponen a defender porque defienden los intereses de los trabajadores, no tienen dudas, los intereses que defienden están claros. Con el medio ambiente es subsidiario respecto a los intereses de los trabajadores, entonces eso lo tienen claro.

¿Cuál es el interés de los medioambientalistas? Yo cuando veo que se juntan con los empresarios rurales y que no toquen nada, se produce una mezcla de izquierda-derecha, son coaliciones conservadoras. Siempre está el tema ambiental, pero es subsidiario de otros temas, es un tema contextual, está la ley nacional de agroecología, plan nacional de aguas, está todo lo de la matriz energética, esa diversificación los ambientalistas se la rifaron, que eso es muy importante desde el punto de vista ambiental. Después los ambientalistas dicen mucho disparate, yo que creo escuchar todas las voces y mirá que el MGAP no comparto su línea para nada, me parece que es una línea que ya cerró fila con el gran empresariado sojero, perdió la chaveta en eso, está bien que contemples el interés de esos empresarios, arroceros, sojeros, pero tenés que contemplar qué pasa con la agricultura familiar, qué pasa con el instituto de colonización, ahí la perspectiva es demasiado capitalista, del capitalismo de la gran extensión agropecuaria, para ellos el desarrollo va por ahí.

Este escenario no es menor para los objetivos que orientan esta tesis. Si bien, a primera vista, podría concluirse que la participación social institucionalizada no ocupa un lugar prioritario en la política ambiental, y que persiste una cierta desconfianza —o incluso falta de articulación— con el movimiento ambientalista, esta percepción no se refleja en las líneas programáticas del FA. Por el contrario, los documentos no solo reconocen la importancia de la participación, sino que la enuncian con fuerza, incluso durante los años en que el FA ejerció el gobierno. Esta aparente contradicción vuelve particularmente relevante el estudio de la COTAMA, creada en la década de 1990 bajo un gobierno de orientación liberal-conservadora, y sostenida —aunque con dificultades— durante los gobiernos del FA, convirtiéndose en un espacio paradigmático para analizar los límites y posibilidades de la participación ambiental. Para comprender en profundidad este caso, las siguientes secciones abordan esto.

8.1 Origen de la COTAMA

El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) plantea que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son derechos y son esenciales para promover el desarrollo sostenible.

De acuerdo al Principio 10 de la Declaración de Río *“el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. (...) Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos”*.

Luego del retorno democrático y al comienzo del gobierno del Presidente Luis Alberto Lacalle en el año 1990, se crea el MVOTMA, a través de Ley N° 16.112 y se le otorga a este nuevo ministerio las competencias en la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano, territorial y ambiental. De este modo se da comienzo al proceso histórico del derecho ambiental en Uruguay, etapa que registra alcances trascendentes en materia de instrumentos del derecho ambiental (Gorosito 2017). A su vez, la misma ley en el artículo 10 y reglamentada a través del Decreto 261/993, del 4 de junio de 1993, con modificaciones en el Decreto 303/994, del 28 de junio de 1994. crea junto al MVOTMA, la Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente (COTAMA). Y así se marca un hito ambiental y participativo en el Uruguay:

En los años 90 con la creación del MVOTMA fue un paso importante porque en aquellos tiempos no había institucionalidad de la participación y en los temas ambientales se vio que era importante la participación, ahí estuvo Río 92 con las ONG reclaman más participación (Entrevista # directora nacional del MIEM).

Esta comisión nació como un espacio asesor, donde participan representantes de todos los

ministerios, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, del Congreso de Intendentes, la Universidad de la República, cámaras empresariales y trabajadores, y diversos actores de las ONGs ambientales. Su objetivo principal estuvo pautado por profundizar la coordinación interinstitucional y la participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas en materia de ambiente y desarrollo sustentable. Entre sus objetivos se encuentran:

1. Colaborar con el Poder Ejecutivo, a través del MVOTMA, en la definición de la política nacional de medio ambiente. Esto implica cooperar en la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente.
2. Actuar como mecanismo de coordinación interinstitucional de las actividades de los organismos públicos con privados que tengan relación o incidencia con la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. –
3. Asesorar al MVOTMA o, a través de dicha Secretaría de Estado, al Poder Ejecutivo, en aquellas materias que se le soliciten.

Estos objetivos presentan dos características que no son menores. En primer lugar, su formulación es excesivamente general, lo cual dificulta abordar problemáticas específicas o demandas concretas, algo particularmente frecuente en la cuestión ambiental y, en segundo lugar, y estrechamente vinculado con lo anterior, esta generalidad tiende a diluir la asignación de responsabilidades dentro del propio gobierno. Esta problemática es reconocida por una directora nacional de uno de los ministerios con competencia en la materia, quien señaló:

¿Qué plantea la gente? La gente plantea el diagnóstico, no lo que vos propones al 2030, la gente plantea problemas, inquietudes y vos tenés que recogerlo para diseñar políticas para responder a esas inquietudes. A la hora de definir la política, hay que mirar si tienes los recursos, la gente puede decir: a mí me encantaría un inspector ambiental, pero no siempre tenés los recursos y con ese planteo es insostenible, nadie lo puede implementar, entonces no tiene sentido. (Entrevista a ex directora nacional ministerial).

A pesar de las dificultades para su instalación en los diferentes ámbitos esperados, lo que sin

duda estaban instaladas eran las expectativas por su formación. La creación de la COTAMA se entendió como una oportunidad de incidir en la toma decisiones, a partir de la opinión de varios actores:

En todos estos años, desde el 90 hasta acá, en el 90 no existía el MVOTMA, y consecuentemente no existían consultas públicas como tales. No era obligatorio ni estaba en la cabeza de nadie que hubiera que hacer consultas públicas para nada. Cuando se crea el MVOTMA y desde Naciones Unidas se exigen consultas públicas o recomendar eso, se empieza a tener otra conciencia desde el gobierno que se tienen que hacer este tipo de cosas y nosotros lo celebramos (Entrevista a técnico- profesional de organización social ambiental).

En este contexto embrionario de la institucionalidad ambiental, la preocupación social por el ambiente desembocó en el surgimiento de una organización ambientalista nacional. Fue así que en los años noventa la novedad no fue únicamente la creación del MVOTMA y la COTAMA. En 1991, se crea la Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas (en el marco del trabajo para la Cumbre de la Tierra, durante el Encuentro “*Estrategia Uruguay de Conservación y Desarrollo Sustentable*”). La Red es una asociación civil de segundo grado que agrupa a las organizaciones ambientalistas y profesionales dedicadas a temas ambientales ²⁴ y fue concebida como un órgano de coordinación, que fomenta la participación y potencia los esfuerzos del movimiento ambientalista uruguayo, agrupando distintas organizaciones con intereses muy diversos que tienen diferentes niveles de organización, tiempos y recursos.

²⁴ Socios de la Red: Asociación de Amigos del Jardín Botánico; Asociación de Formadores en Educación Ambiental; Amigos de la Preservación Ambiental; Asociación Pro Recuperación del Arroyo Carrasco Artigas; Asociación Soriano para la Defensa de los Recursos Naturales; Instituto Nacional de Estudios Sociales Bilú Guida; Sociedad Uruguaya de Estudio y Conservación de la Vida Acuática; Centro de Estudios de Ciencias Naturales; Centro de Estudios Uruguayos de Tecnologías Apropriadas; Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo, Uruguay; Conservación de Especies Nativas del Uruguay; Consumidores Organizados de la Producción Agroecológica del Uruguay; Centro Latino Americano de Ecología Social; Club de Pesca y Náutica de la Coronilla; Comunidad Educativa Ecologista Jesús María; Comisión Vecinal La Proa; Centro Uruguay Independiente; Centro de Participación Popular; Defensa del Medio Ambiente Valdense; Desarrollo Sustentable de Rosario del Colla; Encuentro Ambiental Comunidad y Ambiente; Fundación de Etología y Fisiología del Uruguay; Fuerzas Unidas Pro-Naturaleza; Fundación Amigos de las Lagunas Costeras; Grupo de Estudio y Reconocimiento de Geográfico del Uruguay; Grupo Eto-Ecológico Durazno; Grupo Para la Protección Ambiental Activa; Grupo Gandhi Ecologistas en Acción; Grupo Ambientalista Arroyo; Grupo Ecológico de Young; Grupo H2O Santa Catalina; Grupo de Ecología Nangapiré; Grupo Baha’i; Huerta y Jardín; Instituto Uruguayo de Turismo Sustentable; Movimiento Defensa del Medio Ambiente Rosario; Grupo Porongo; Organización para la Conservación de Cetáceos; Sociedad Amigos del Viento; Sociedad para la Conservación de la Biodiversidad de Maldonado; Rescate de Fauna Marina; Vecinos de Cabo Polonio; Vida Silvestre Uruguay.

Entre los actores técnicos y políticos consultados, existe consenso en que en Uruguay no se configura un movimiento ambientalista unificado, sino más bien un conjunto heterogéneo de colectivos y actores con marcadas diferencias internas. Por un lado, se identifican personas con un perfil vinculado al ámbito académico, con formación técnica y una orientación hacia la incidencia política institucional. Este sector suele desplegar estrategias más de tipo institucionales o incluso trabajar como asesores, consultores; y, por otro lado, se encuentra una diversidad de actores menos visibilizados, como grupos de vecinos y vecinas cuyas preocupaciones están ancladas en la defensa del ambiente, tanto a nivel general del país como en relación con su entorno más próximo. Este sector tiende a vincular de manera más explícita las problemáticas ambientales, adoptando una perspectiva crítica respecto al modelo productivo vigente.

Ambos sectores responden a niveles de autoidentificación distintos y operan en esferas diferenciadas de acción. Esta fragmentación se refleja también en los debates internos, donde para algunos actores se considera lo siguiente:

“hay un desprecio a los movimientos ambientales, quedó la frase de Mujica de un grupo de ecologistas, panza llena, con tono de estos pelotudos, pasa que en parte algunos son complejos, eso no implica que tengas eliminar toda posibilidad de trabajo, hay algunos pequeños avances, hay ámbitos en los que se intenta trabajar en la sociedad civil, hay una selección, cuán participativo es eso”. (entrevista a técnica DINAMA).

No existe una estructura fuerte de las ONSC que representen una mirada de la sociedad civil, en ambientalismo, el primer UPM fue muy dañino para la participación ciudadana, no emergió un actor ambientalista fuerte, no tenés grupos ambientalistas, como en otros sectores, fuertes, pero el rol del Estado debería ser ese, fortalecerlas, que sientan que el Estado les da pelota (ex director Nacional). La gran debilidad es el bajo nivel de organización de la sociedad civil, sacas a Ceuta, todas las ideas son respetables, pero viene una persona que no está bien informado, que objetivamente está equivocado, está científicamente equivocado, e interrumpe, interrumpe un proceso y no representa a nadie, más que a sí mismo, es un problema, porque la participación ciudadana tiene que ser informada, comprometida y tiene que ser representativa. Vos tenés actores que son organizaciones de barrio que se preocupan por los temas de ambiente en su entorno y tenés organizaciones que son más tipo centros de investigación, ejemplo CEUTA, su tarea no es local. Esto hace que no sea sencilla la participación. (Entrevista ex director Nacional).

Así, a nivel técnico se sostiene que hay un esfuerzo político por mantener los espacios

participativos ya que se reconoce lo débil que es la sociedad civil organizada. Se la caracteriza como muy débil, poco formada, con problemas de organización y muy variada en cuanto a sus intereses y preferencias por sobre la cuestión ambiental. Y esto también lo reconocen quienes son parte de las organizaciones sociales al reconocer que ya no asisten con el entusiasmo o compromiso de antes.

“La Red es muy frágil, en un momento en nuestra organización dejamos de remar la red, vamos a la asamblea, pero ya no es la inversión que se hacía en un momento. Ya hicimos un intento no nos salió bien, ahora somos parte de Anong, el componente ambiental es débil y el de participación más fuerte” (Entrevista a director ONG ambientalista).

Además, los actores sociales que participan en la COTAMA son sumamente diversos. Se trata de una gran cantidad de organizaciones que, según el mapeo realizado, superan el centenar. ¿Qué implica esto? Fundamentalmente, que la amplitud del espectro dificulta una incidencia significativa: la convocatoria es dispersa, y resulta complejo precisar competencias e influencias dentro del espacio. La imagen siguiente busca representar gráficamente este mapa de actores, con el propósito de evidenciar la complejidad existente entre los distintos grupos participantes, tanto en términos de sus objetivos como de sus capacidades y niveles de formación. Un coordinador de una organización de la sociedad civil lo resume del siguiente modo:

“En general mi impresión es que la sociedad civil es muy diversa hay mucho tipo de organizaciones, los objetivos o las maneras de hacerse las consultas no siempre son de la mejor manera, en una época por ejemplo todo se hacía a través de la Red, y el gobierno canalizará las consultas a través de estas macro organizaciones, entonces de alguna manera había otra representación, entonces ahí más o menos tenías las representaciones porque las organizaciones estaban nucleadas. Después esas organizaciones fueron perdiendo fuerza, y de alguna manera la convocatoria a la sociedad civil desde el gobierno es llamando a las organizaciones que le parece, a veces le emboca, y a veces, no. El llamado en sí es complicado, la organización de la sociedad civil es bastante más complicada, no es sencillo hacerla, es distinto cuando vos tenés un problema puntual en un lugar puntual, cuando vos tenés claro a quienes llamar”. (Entrevista a coordinador de perfil técnico).

En este mapa no se incluyeron todas las conexiones posibles entre los actores convocados, ya que existen tantas interacciones potenciales como actores participan. En el ámbito ambiental, no es esperable que un mismo actor mantenga siempre vínculos estables con los mismos

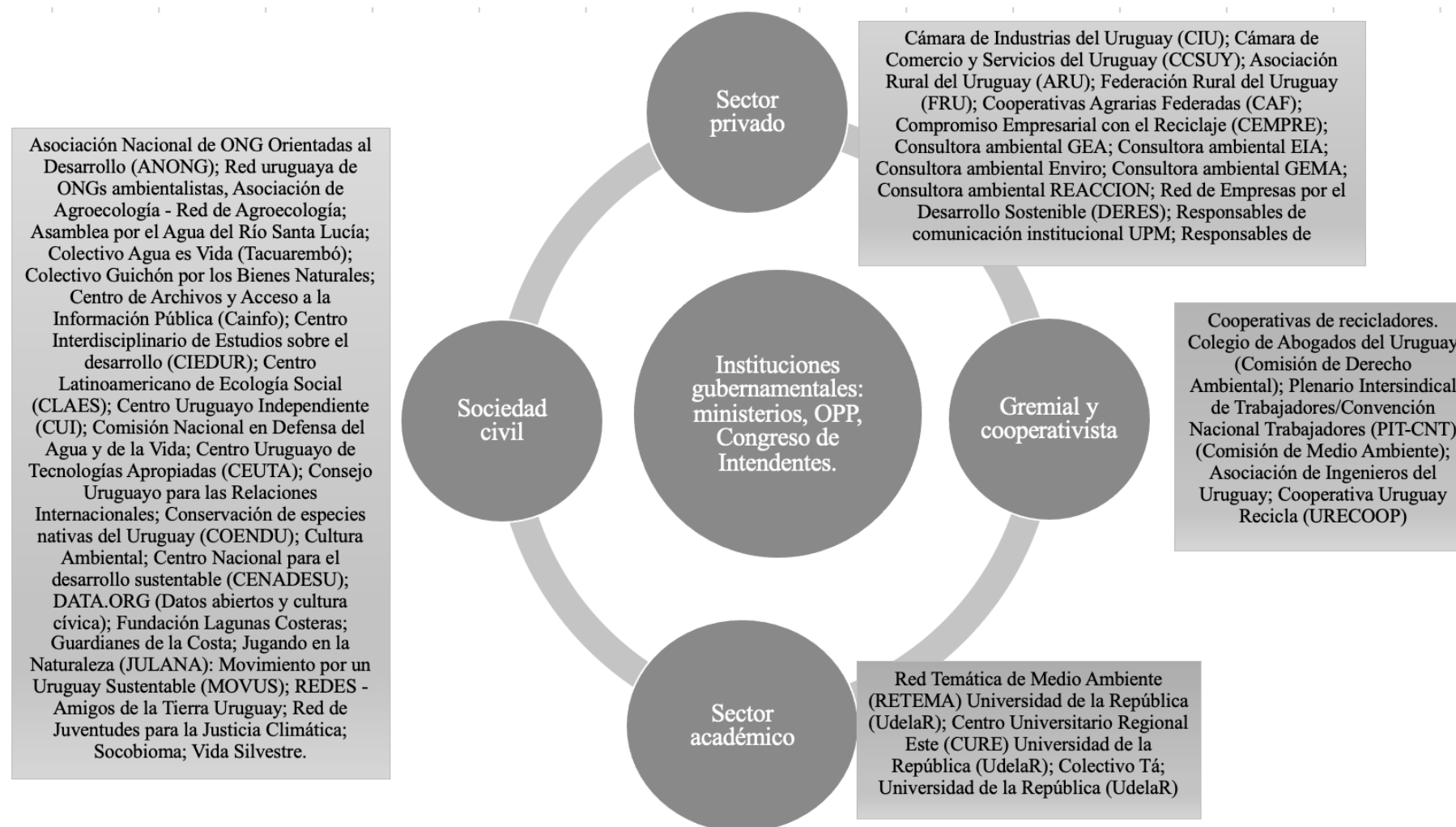
interlocutores. Por el contrario, suelen formarse alianzas o coaliciones por coyunturas concretas, que promueven acciones colectivas entre actores gubernamentales —tanto políticos como técnicos—, la academia, el sector empresarial e incluso los trabajadores.

“Hay un gobierno que hace lo que quiere, y eventualmente llama a ver qué opinan los demás, pero no tiene impacto más que agregar cosas, o de darme cuenta de agregar detalle, y además hay otros temas, en medio ambiente, además de participar la sociedad civil participan empresarios, academia, los propios ministerios, intendencias, con respecto a los temas ambientales, estos colectivos tienen una visión similar, si hay que dejar algo de ambiente por crecimiento económico está bien, están de acuerdo, pero nosotros no. En el ambiente hay un consenso general que los únicos que quedamos afuera somos los ambientalistas” (Entrevista a representante de la Red ONGA).

Esta declaración de un representante de la Red ofrece una pista clave para comprender la conformación de una coalición integrada por actores gubernamentales —ministerios, empresas públicas, intendencias—, junto con empresarios, representantes del ámbito académico e incluso sindicatos. Y es esta forma de coordinación para la acción colectiva (Diani 2012; 2015), orientada hacia un propósito común, que puede dar lugar tanto a relaciones cooperativas como a dinámicas conflictivas con las organizaciones ambientalistas. Son, además, estas tensiones las que están profundamente marcadas por el modelo productivo que orienta al país, históricamente anclado en un perfil agroexportador desde principios del siglo XX, el cual no necesariamente responde a las demandas de las organizaciones ambientalistas.

Figura 1.

Mapa de actores que participan y/o son convocados en la COTAMA



Fuente: elaboración propia a partir de actas de la COTAMA, MA (2005-2020).

8.2 Funcionamiento de la COTAMA

El día que ganó Vázquez hubo un millón y medio de personas en la calle, que estábamos dispuesta a hacer lo que sea, trabajar 8 hs o más al gobierno, cómo se llegó a eso, por un proceso participativo real voluntario de 40 años, vos desarmas todo eso, le decís a la gente vamos para el otro lado, algunos se bajan más rápido, más lento y terminas con una sociedad que dice yo estoy cansado, no sirve participar, no quiero más cocoa, no quiero más lío, hay mucha gente que piensa eso. El desafío es crear espacios reales de participación, de influencia
(Entrevista a un integrante de la Red de ONG ambientalistas).

En el primer gobierno de Vázquez el diseño de participación en el diseño fue escaso; fue más de decisiones de cúpula y de conocimiento técnico. En algunos casos hubo validación ciudadana y se pudieron haber nutrido de un espacio de participación ciudadana (entrevista a ex director Nacional).

Cuando el Frente Amplio asumió el gobierno en 2005, se elaboró un documento que presentaba el estado de situación del MVOTMA al inicio de la gestión. En dicho informe —al que fue posible acceder— se resumen los principales aspectos del diagnóstico institucional y se detallaron las actividades desarrolladas por la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), allí se destacaba que la COTAMA se mantuvo como un espacio activo de articulación con organizaciones sociales vinculadas a la temática ambiental, garantizando su continuidad a lo largo de distintas administraciones. Hubo un reconocimiento explícito que la COTAMA era importante y que además cumplía una función central para con la participación.

De esta forma se iniciaba la conducción del FA al frente de la cartera ambiental, con una impronta orientada a ampliar los espacios de participación. En este marco, se promovieron nuevas comisiones consultivas, diálogos, talleres, audiencias públicas, comisiones de seguimiento, entre otros mecanismos. La COTAMA mostró su enorme potencial no sólo como espacio de consulta y asesoría sino también para la formulación de políticas ambientales. La pluralidad de instituciones y organizaciones que participan y su compromiso con la temática ambiental parecerían ser factores determinantes de la vigencia de este instrumento de participación.

Analizar el funcionamiento de la COTAMA implica examinar el papel de los expertos y el carácter tecnocrático-burocrático de la gestión ambiental. En la práctica, a los expertos se les confiere una influencia significativa en la formulación de políticas —por ejemplo, en la identificación de problemas y la propuesta de soluciones ambientales—, lo que tiende a difuminar las fronteras entre el asesoramiento técnico y la elaboración de políticas públicas (Pellizzoni 2011). Ahora bien, cabe preguntarse: ¿es suficiente con los expertos para llevar adelante una política ambiental efectiva? En este punto, resultan fundamentales los aportes de la teoría de la democracia verde (Dobson 2003; Dryzek 1994; Levy, Yoram y Wissenburg 2004; Maldonado 2007; Hysing 2013), que problematizan el papel de la ciudadanía, la deliberación y la inclusión en la toma de decisiones ambientales.

A pesar del peso que se le otorga al enfoque técnico en los asuntos ambientales, existe un amplio consenso en el ámbito gubernamental acerca de la importancia de la participación ciudadana. Esta no puede ser ignorada; por el contrario, se reconoce la necesidad de fortalecerla mediante su consolidación institucional, la asignación de recursos adecuados y procesos de capacitación, con el objetivo de mejorar la eficacia y legitimidad de la política ambiental.

“La participación ciudadana es fundamental”, subrayó en un seminario del MVOTMA, la ex Ministra, Eneida de León, que agregó que *“para que tengan éxito las políticas tienen que llevarse a cabo con la participación de los ciudadanos”*.

Por esta razón, numerosos actores de la sociedad civil organizada han planteado de manera sostenida la necesidad de contar con instancias de capacitación y recursos adecuados que les permitan participar de forma más efectiva en la COTAMA. Esta demanda, vigente desde la creación de espacios participativos en la década de 1990, constituye uno de los principales

desafíos para la participación social institucionalizada en materia ambiental. En varias entrevistas realizadas, se observa un consenso tanto entre representantes sociales como entre técnicos vinculados a la cooperación internacional y al gobierno: la COTAMA es percibida como un ámbito vacío de contenido, sin capacidad de incidencia real y en donde quienes asisten no cuentan con recursos formativos suficientes para una deliberación informada.

De esta forma, el análisis del funcionamiento específico de la COTAMA encuentra varias debilidades institucionales y dificultades de gestión de la misma.

“La COTAMA tiene cero capacidades, todos saben que el bacalao se corta en otro lado, son espacios asesores, al final decís: ¿para qué estoy yendo? No son espacios de trabajo, entonces para qué voy. No funciona. Antes funcionaba por la expectativa, por el trabajo por hacer, porque hilas grueso, cuando se crea el MVOTMA, pero ahora que hilas fino, ahora solo te informan”. (entrevista a coordinadora organización ambiental).

Hay un consenso social con respecto que además de no ser vinculantes y no tener poder de incidencia, no funcionan, incluso se reconoció que antes del gobierno del FA sí funcionaban:

“Además de no ser vinculantes es que no funcionan, existen como asesores eso es un problema, pero antes no existían, podemos desde la sociedad civil pedir que sean vinculantes, pero antes no existían, pero la COTAMA si existía, antes, y se cortó con el gobierno de Tabaré Vázquez, ahora la quieren reflotar, no sé cuáles son las razones para reflotarla. Pero me parece bien. Y se hará todo lo posible para que funcione de una manera activa”. (Entrevista al coordinador organización social ambiental).

Un tema que se reitera en varias entrevistas tiene que ver con el profundo desconocimiento de lo que es la participación de todos los actores. *“Puede ser más participativo un mano a mano discutir y escuchar efectivamente con intercambio técnico que un taller masivo”* dice una técnica de una dirección nacional. *“La palabra participación se utiliza como se quiere”* asevera un representante de la sociedad civil, sumado a que se entiende que muchas veces no está claro ni siquiera para qué se hace el proceso y hasta se comete el error de tratar a organizaciones sociales como iguales cuando no lo son: *“a veces parece que ni siquiera fuera tolerada la organización de la participación en los hechos, en la política general, parece caricatura que obedece al mismo impulsó al que obedeció la creación del MVOTMA. Lo creó*

el neoliberalismo y se hace más funcional que cuando lo creó el gobierno de Vázquez.

(Entrevista a integrante de la Red).

De este modo, se considera que la COTAMA es un buen ejercicio, por poner en práctica diversas miradas, sin embargo, se entiende que hay profunda crisis en algunas formas de participación. *La fantasía del FA, es que nos siguen apoyando*, afirma una técnica de larga trayectoria en una organización ambiental. Y agrega:

“Si uno lo baja a lo concreto, ¿para qué quiero desplegar un proceso participativo desde la política pública? Sino tengo esa pregunta clara, cualquier metodología me va a servir, hago un taller y lo pongo como participativo, eso se vive haciendo, ahora si lo que quiero es efectivamente que la sociedad civil, el sector privado, sean parte, porque además está claro que no son parte de la misma manera que el sector público, quien define la política es el sector público y eso está correcto, ¿entonces para qué estoy convocando a la sociedad civil y al sector privado?, ¿los tengo que convocar juntos? ¿Es la misma instancia? ¿por qué poner en supuesta igualdad a quienes no somos iguales? Si en realidad nosotros no somos iguales que el estado, la sociedad civil no toma el mismo papel que el sector público en la definición de la política. ¿por qué hacemos el juego de que somos iguales? Si no lo somos. Y está bien que no lo seamos”
¿Cómo hacer políticas públicas participativas? Es algo que me cuestiono desde mi lugar de conducción política. En las leyes ambientales tenés la COTAMA, pero después no funcionan, no alcanza con la institucionalización”, (entrevista ex director Nacional ministerial).

A los problemas intrínsecos de la participación en temas ambientales —como la dificultad de articular a una multiplicidad de actores con intereses y capacidades diversas— se suman interrogantes fundamentales sobre el propósito y el modo en que se participa. Una de las principales críticas al formato de la COTAMA es que, en muchos casos, ni siquiera cumple una función consultiva, sino meramente informativa o ni siquiera eso. Esta situación genera frustración, descontento y desincentiva la participación ciudadana. Se configura así una paradoja: un espacio de participación creado por el Estado termina por limitar la propia participación o peor aún desincentivarla.

Esta es una de las mayores objeciones expresadas por los actores sociales, quienes consideran que la COTAMA no ofrece un canal real para la toma de decisiones y que, en última instancia, sus aportes rara vez se traducen en políticas públicas o programas concretos. ¿Por qué no es

vinculante? Las explicaciones más frecuentes remiten a dos grandes ejes analíticos: por un lado, la tensión entre la lógica de la democracia representativa y la legitimidad de los actores sociales en los procesos de toma de decisiones; por otro, las particularidades de la política pública ambiental, marcada por un fuerte componente tecnocrático y por los tiempos y dinámicas propias de la gestión gubernamental. A continuación, se amplían estos argumentos.

Hay una primera explicación sobre el formato participativo de la COTAMA que tiene que ver con la idiosincrasia de la democracia representativa. ¿Qué significa? Básicamente se considera por parte de diversos actores y específicamente del ámbito gubernamental que la legitimidad que se otorga a un gobierno constituido mediante el voto popular es razón suficiente para comprender los límites y alcances del formato participativo. Esto lo mencionan la mayoría de quienes son entrevistados en cargos dentro del Poder Ejecutivo:

“Existe el mecanismo democrático representativo, la última palabra es difícil que se tome en ámbito de asamblea directa que estuviera por encima de la autoridad que el país eligió para tomar las grandes decisiones ambientales. Hay un proceso que, si garantiza y obliga a escuchar, a intercambiar, a buscar acuerdos, a ajustar la propuesta, pero en último término la decisión es del estado a través o del nivel que corresponda, en este caso, el Poder Ejecutivo. La decisión en último término la adopta el Estado, para ese tipo de decisiones es razonable que sea así. ¿Cómo se toma la decisión de otra manera? Me cuesta imaginarlo” (Entrevista a ex director nacional de MVOTMA).

La legitimidad que otorga la democracia representativa liberal se traslada al tema de la legitimidad de la representación de las organizaciones ambientalistas. De este modo, se cuestiona la representatividad, al entender que no necesariamente todo integrante de una organización social es representante de la misma o del colectivo del que forma parte. Así, se considera que están aquellos que realmente representan a su organización y aquellos que, si bien fueron designados como representantes de sus instituciones, en los hechos no ejercen adecuadamente su función por no lograr una adecuada articulación con su organización o no tener la suficiente capacidad o poder de decisión institucional:

“En los actores sociales es más difuso, cuál es el actor social que estás representando y cuál es el mecanismo que ellos tienen para ser elegidos y ser representados, muchas veces la vuelcan a nivel personal su opinión. Lo que ha pasado muchas veces es que no es que todos pueden tener opinión ya formada sobre lo que se pone a discutir” (Entrevista a técnico dirección nacional ambiental).

“En un tema ambiental que todo el mundo opina, pero no se sabe la legitimidad de la representación de quien está opinando. ¿Del resto de los ciudadanos quién opina? El gobierno es el que está legitimado y fue elegido para representar a la ciudadanía. O ellos que se dicen ONGS que se dicen que representan intereses de los ciudadanos” (Entrevista a ex ministro).

Muchas veces veo eso de las ONG que hacen lobby, que son consultores y no los vecinos. ¿La vida silvestre representa a los vecinos del cabo polonio? A quién representa, muchas veces representa al equipo técnico de ahí adentro. (Entrevista a ex senadora).

Este tipo de opiniones y explicaciones que se dan muestran lo que en la presente tesis se denomina: la paradoja de la legitimidad en la participación institucionalizada: quienes gobiernan necesitan legitimar sus políticas públicas vía mecanismos participativos, pero una vez creados, no necesariamente consideran que quienes allí asisten están legitimados para representar a los colectivos por lo que asisten. Hay una idea que ronda y que tiene que ver con si es legítimo que actores sociales tomen decisiones finales para la política pública o lo que resulta legítimo es que el gobierno tome en cuenta la decisión que le parezca más pertinente en función de escuchar a todos los actores. *“Es nuestro legítimo derecho no tomar la tuya sino tomar la nuestra”* afirmó un jerarca de máxima jerarquía del último gobierno del FA. Y aquí entra esta tensión entre la representación y la participación y que, en la izquierda, esto está ponderado.

La segunda explicación radica en el propio funcionamiento de las instituciones y los tiempos que disponen los gobiernos y la gestión pública que muchas veces va en detrimento con la posibilidad de la deliberación y la participación. Los gobiernos necesitan rendir cuentas y mostrar resultados y eso no siempre coopera para ampliar el debate público y la participación ciudadana. El cortoplacismo que se le exige a los gobiernos no es compatible con los formatos participativos. Y por el otro, se afirma que los fenómenos sociales avanzan a velocidades mucho más rápidas, de la capacidad de respuesta que puede dar el sistema político.

“Un movimiento social en base a una demanda se puede generar de un día para el otro, la concientización del sistema político, de entender el tema, generar políticas, ejecutarlas e implementarlas y que realmente tengan resultados positivos lleva mucho tiempo, hay un desfase temporal entre la demanda y la capacidad de respuesta no del gobierno, sino del Estado. Tal vez en algunas áreas puede responder más rápido, según la tendencia que tenga, hay un tiempo que lleva y eso a veces conduce en parte a las desilusiones, tal vez hay un planteo de hacer algún espacio de discusión, vienen, lo plantean, desde el movimiento, y el sistema político no sabe qué respuesta dar en ese momento, y eso lleva un tiempo de consulta y en el medio hay gente que se va desencantando. Es normal que eso pase. (Entrevista al director de ambiente).”

Además, se señala que cuando se hace referencia a la participación social, esta suele materializarse en talleres, diálogos, consultas y diversas instancias similares, que reflejan —al menos en el plano discursivo e institucional— la necesidad de legitimar las políticas públicas mediante mecanismos participativos que incorporen la voz de distintos actores de la sociedad civil. Como se desarrolló en el capítulo cuatro, las instituciones han multiplicado estos espacios en los últimos años; sin embargo, ello no se traduce necesariamente en una mayor incidencia efectiva de la ciudadanía, como insisten en señalar las organizaciones sociales involucradas.

El hecho de que cada organismo institucional procure generar su propio ámbito de participación también conlleva desafíos importantes para los actores sociales. Muchas organizaciones no cuentan con los recursos económicos, humanos, técnicos ni con la disponibilidad horaria necesaria para sostener una participación activa y continua en múltiples espacios simultáneamente. En contraste, los funcionarios públicos, técnicos y responsables políticos —respaldados por mayores recursos institucionales— son quienes diseñan y promueven estos dispositivos participativos, independientemente de su posterior efectividad o grado de funcionamiento real.

“Una de las cosas que pasa con la famosa participación es que no hay ninguna promoción para que realmente la participación sea efectiva. Yo para traer a un tipo de artigas, son 3000 pesos, acá todo el mundo es voluntario, en la mesa en la que yo estaba eran todos servidores públicos” (Entrevista a Integrante de organización ambiental).

La forma en que se configura la política pública —particularmente, cómo se prioriza un tema y en qué medida esa prioridad se traduce en mecanismos de participación— es clave para

entender la calidad de los espacios participativos. La priorización de una política no solo implica reconocer su relevancia en la agenda gubernamental, sino también contar con capacidad política y voluntad institucional para consolidar y hacer efectivos dichos espacios. En este sentido, entran en juego factores históricos que condicionan la trayectoria de las políticas ambientales, así como un elemento central: el tiempo. No es lo mismo una política pública con un recorrido largo y estable que otra de creación reciente, sin acumulado institucional ni respaldo consolidado. Así lo expresa una directora nacional del MVOTMA:

“En los ambientalistas, no es vinculante por falta de capacidad, no hay mucha intención de que en los temas ambientales se les vaya de la mano con opiniones de la sociedad civil que en definitiva si fuera participativo, depende quien vaya a participar la opinión que tendrá del tema. En los Consejos de Salarios hay un mecanismo histórico. Donde hay empresarios y sindicatos son temas más históricos que para el país siempre fueron importantes desde hace mucho tiempo. Hay temas de actualidad, que son relativamente nuevos. (Entrevista a directora nacional ministerial).

A esto hay que sumarle que la COTAMA funciona con muy pocos recursos destinados, tanto humanos como económicos, lo cual dificulta que los objetivos propuestos se concreten.

“La gente se aburrió de escuchar, y que no lo tomen en consideración, es muy lejano así. La COTAMA termina siendo un espacio como para cumplir, desde el Estado yo digo yo consulté a la sociedad civil, a la ciudadanía no para realmente empoderarla, no digo que sea explícito, hay personas sienten que la participación ciudadana aporta, pero para mí la mayoría de las consultas esperan legitimar, validar lo que hace el estado. Cuando ves lo que se le dedica de presupuesto a lo ambiental, te das cuenta que es prioritario desde lo retórico. Se habla de nueva secretaria de ambiente, y el propio Tabaré Vázquez dice que este podría ser el paso previo para la creación de un ministerio de ambiente. Si es un tema prioritario, pero ponele plata, recursos”. (Entrevista ONG perfil técnico).

De este modo, la legitimidad de las organizaciones también se cuestiona por conocimientos técnicos que tienen los actores sociales que participan. Hay un importante consenso entre el elenco gubernamental que la *política basada en evidencia* es fundamental para la toma de decisiones en asuntos ambientales.

“Al Estado le cuesta aliarse con la sociedad civil, porque se cree que tiene que ser imparcial, pero tá, no es imparcial, como si eso es favorecer a una ONG, yo a veces digo hay que llamar tal ONG porque son especialistas en el tema, y me dicen: tá, pero no podemos favorecer tal ONG. Hay un tema de construcción de confianza, vos no sabes cuándo dejan de ser tus amigos. Como el gobierno dice “hoy me dicen que todo está bien y mañana me dan un palo en la prensa”. (Entrevista a técnica de la dirección ambiental).

En este sentido, hay una fuerte convicción que no todo lo que se sugiere de los espacios participativos es viable y tiene sustento científico y para la política el vínculo con la ciencia, con la academia es condición *sine qua non* para su eficiente implementación, monitoreo y diseño de los planes y políticas ambientales. Y a su vez, se considera un cierto miedo a que las organizaciones puedan decidir.

“Hay miedo al títere. Nos pasa a nosotros pila, de decir, tá, decidimos esto, luego nos juntamos con otra organización y es representativa del resto de la gente, el resto de la gente quiere esto, o no lo quiere, ¿cómo llega a saber sí? A mí me preocupa mucho que nosotros decidamos por lo que dice el movimiento ambientalista, nada más”, (Entrevista a director nacional).

Mientras que para quienes están del otro lado, se entiende que es frustrante, desgastante y sin sentido asistir a un formato así:

“Vos tenés entonces una sociedad civil que le consulta por un proyecto, te dice que no lo quieren, que no se haga, no es vinculante esa respuesta para el gobierno, entonces termina siendo desgastante porque no incide” (Entrevista ONG perfil técnico).

En suma, la COTAMA constituye un caso paradigmático de institucionalidad ambiental creada a comienzos de la década de 1990 bajo la órbita de un ministerio, con objetivos claros de consulta y asesoría en materia ambiental. Sin embargo, con el paso del tiempo, dichos propósitos se fueron diluyendo, y durante los gobiernos del Frente Amplio el debilitamiento de la instancia se profundizó. Las expectativas depositadas por diversos actores sociales al inicio de este ciclo político pronto se transformaron en frustraciones, tanto frente al partido de gobierno como hacia las propias instituciones. Los cuestionamientos a la COTAMA —respecto a su lugar en el esquema institucional, su capacidad de incidencia y los recursos con los que contaba— derivaron en un progresivo descreimiento de las organizaciones sociales hacia el espacio.

En este marco, resulta relevante examinar los principales hitos de conflictividad y de acuerdos en materia ambiental ocurridos entre 2005 y 2020, y el papel desempeñado por la COTAMA en relación con ellos. El análisis de la conflictividad ambiental durante los gobiernos del FA

evidencia que las disputas en torno al uso y apropiación de los recursos naturales, así como los impactos derivados de la expansión de la frontera agropecuaria y el aumento de la actividad extractiva y forestal, estuvieron en el centro de las tensiones (Temper et al. 2015; Scheidel et al. 2018). Dichos procesos generaron importantes conflictos socioambientales, los cuales, a su vez, pusieron de manifiesto el carácter nominal y de baja incidencia de la COTAMA como consejo asesor encargado de acompañar la gestión de estos temas.

El periodo 2005-2020 durante los gobiernos del FA estuvo signado por pocos, pero grandes conflictos socio ambientales (véase tabla 16). El primero concierne al impacto de las plantas de celulosa en Uruguay.

La construcción de las plantas de UPM 1 y UPM 2 originó uno de los conflictos ambientales de más largo aliento en Uruguay y de mayor trascendencia política y social. El conflicto desatado por la instalación de una fábrica de celulosa generó una incipiente resistencia local pero que cobró dimensiones imprevistas al transformarse en un conflicto binacional, enfrentando a los Estados de Argentina y Uruguay (Reboratti & Palermo 2007; Santos 2017). El ex presidente Vázquez no solamente fue criticado por la oposición partidaria, sino que también estuvieron en contra de su decisión gran parte de la sociedad civil (tanto uruguaya como argentina), y el propio gobierno argentino, con quien tuvo durante este período un conflicto muy importante, basándose principalmente en que durante el período anterior el FA – cuando fue oposición- durante el gobierno liberal del ex presidente Jorge Batlle no había votado la ley que respaldaba el acuerdo firmado con Finlandia (Valla Curbelo 2016).

Durante años se sostuvo un conflicto con fuerte rechazo de las organizaciones ambientalistas de ambos lados del Río Uruguay y en donde la DINAMA fue centro de críticas por no tener la

capacidad técnica necesaria para los proyectos que se instalaba en el Uruguay, tanto es así que la COTAMA quedó como un espacio de escucha de los agentes estatales para con las demandas sociales, sin lograr ser un espacio de impacto para la legislación, la política y los resultados esperados.

Mientras transcurría este conflicto, la Red uruguaya de ONGs Ambientalistas, se dirige mediante nota formal al Ministro de ese entonces, Colacce, en relación con la situación de la COTAMA. Siguiendo la nota a la que se pudo acceder para la presente tesis, allí se planteó la preocupación del ritmo de funcionamiento y dinámica de las sesiones de esa comisión en dos aspectos: la primera, por las sucesivas cancelaciones de reuniones durante los últimos años - durante el primer gobierno del FA-, se asevera que se redujo drásticamente el número de sesiones y, la segunda concierne a la dinámica de funcionamiento; no se cumplieron aspectos formales que son imprescindibles para una participación productiva de los actores sociales (no hubo una agenda prevista, las actas y los órdenes del día no se distribuyeron en los tiempos correctos, entre otras cosas).

Así, la Red dejaba entrever que no era una verdadera instancia de participación, sino que se estaba convirtiendo en un espacio nominal sin incidencia ninguna en los temas más relevantes considerando que *“la importancia de esta comisión, y su historia, ameritan un esfuerzo para mantenerla en funcionamiento, de manera que la actual administración no tenga la responsabilidad de convertirla en un mero espacio formal”*.

El Ministro Colacce respondió tal planteo por escrito dejando en claro algunas puntualizaciones. A esta respuesta también se pudo acceder para la presente tesis y allí se considera lo siguiente. En primer lugar, se reconoce a la COTAMA por su importancia al

crearse en la misma ley que creó el MVOTMA.

En segundo lugar, se considera que es el primer ámbito donde las instituciones públicas, el sector privado y las ONGs ambientalistas se encontraron de manera sistemática para considerar los temas comunes. En tercer lugar, consideró el máximo jerarca del Ministerio que, a lo largo de estos 14 años transcurridos desde su creación, fue un ámbito que puede mostrar logros de la mayor importancia para el Uruguay. En cuarto lugar, se consideró a la COTAMA como la única instancia de encuentro y coordinación existente durante mucho tiempo, reconociendo que su importancia no era sólo formal sino de fondo. En quinto lugar, se indicó que además de la COTAMA se han abierto múltiples canales de participación en la gestión ambiental, bajo la forma de comisiones específicas de cada área. Así, a su entender, no ha habido una merma en el análisis colectivo de los principales temas ambientales; sino que se dio una canalización diferencial. Y acá un punto central con respecto al lugar funcional de la COTAMA. La misma quedó marginal frente a una construcción de muchos otros espacios participativos durante la gestión FA. En un punto, el FA decide aumentar la cantidad de espacios institucionalizados con distintas comisiones asesoras, como la comisión nacional asesora de sistema nacional de áreas protegidas o grupos técnicos como el Grupo Técnico de Estandarización Ambiental, entre otros.

Esta superposición institucional que solo genera mayor burocratización sin necesariamente mejorar su capacidad, le quita fuerza a la COTAMA, algo que es considerado tanto por organizaciones sociales, cooperación internacional y hasta los propios técnicos del Ministerio. Sin embargo, a nivel político esto no fue aceptado por las máximas jerarquías, tal como cierra la nota – a la que se accedió, señalando que:

“Lejos de aceptar, cuestionamientos que apuntan a señalar a esta administración como atentatoria hacia los ámbitos de participación social en el análisis y gestión ambiental, nos reafirmamos en nuestra política – ininterrumpida- de promover la inclusión de la ciudadanía en la gestión, y de facilitar la participación acercando

el Estado a la población, no centralizando o – menos aún – reduciendo las posibilidades a un único espacio”.

En este contexto, los actores políticos y estatales fueron muy poco receptivos a las demandas de los movimientos y organizaciones que iniciaron demandas contrarias a decisiones gubernamentales frente a proyectos de gran impacto ambiental y la COTAMA tuvo un lugar marginal para laudar los mismos. Así, la COTAMA no fue un espacio para resolver las distintas preferencias sobre el conflicto, ni se logró acceder a la negociación por medio de tal espacio; claramente acá se vislumbra cómo los recursos de poder (Korpi 2006) que tienen los actores sociales para promover sus intereses no fueron suficientes para resolver el conflicto de preferencias.

Los actores organizaron sus acciones colectivamente pero no de forma institucionalizada sino mediante la protesta para dar notoriedad al tema en cuestión. Y acá aparece algo interesante, por un lado, este conflicto no se abordó desde la COTAMA y allí tuvo una dinámica más del tipo silenciosa de *quiet politics* (Culppeper 2008;2010) - las decisiones se tomaron de forma más discreta con más influencia de parte de las élites económicas, el lobby como mecanismo central y la intervención social fue menor-; pero por el otro, hubo una dinámica más de tipo bulliciosa (*noise politics*), ya no desde la COTAMA, sino desde la protesta como estrategia, en tanto, el conflicto fue de alta notoriedad, cambian los incentivos electorales y los políticos intervienen, las élites deben formar alianzas, incidir en la opinión pública para no terminar perdiendo lo que está en juego. Este conflicto, siguiendo a Tarrow (2011) tuvo una forma más disruptiva, mediante protestas en el escenario público a través de manifestaciones. Así, no hubo en el periodo de estudio, formatos violentos de acción colectiva, que es la más dramática en tanto los movimientos quedan expuestos a la represión estatal, pero tampoco tuvo una de tipo *contenida*, esto es con rutinas institucionalizadas, reconocidas por el elenco gubernamental y facilitadas vía espacios participativos institucionalizados, como podría haber resultado ser la

COTAMA si se cumplía lo dictaminado por la propia ley que la creó.

El segundo conflicto estuvo marcado por la minería de gran porte para extraer hierro junto a la creación de un puerto de aguas profundas y una planta regasificadora. Estos proyectos llevaron a años de conflicto. Ninguno fue tratado por la COTAMA y en varios años incluso no hubo tampoco convocatoria a la Comisión.

A comienzos de 2010 comienza a procesarse la organización de personas afectadas directamente por la exploración minera en su región, en particular para la minería de hierro. Esta organización desencadenó vínculos con otros colectivos y abrió la puerta a una serie de movilizaciones de corte ambiental que han sido las de mayor alcance en la historia del país (Santos 2017). En este sentido, la principal demanda del movimiento estuvo centrada en que no se desarrollara en el país un proyecto minero como el que se proponía, y para esto utilizaron los medios a su alcance con el objetivo de cancelar la inversión. Como consecuencia del avance de las inversiones, y con la demanda central de frenar los proyectos, la capacidad de organización de los colectivos fue aumentando y aglutinando diversas voces que, progresivamente, fueron ocupando la agenda ambiental en reacción a conflictos puntuales (Bidegain y Freigedo 2021). Esto incluso derivó en que las organizaciones utilizarán mecanismos por fuera de lo previsto en la COTAMA y se volcarán a un mecanismo de democracia directa para la recolección de firmas vía reforma constitucional para que se prohíba la minería metalífera a cielo abierto en el país. A pesar que no se alcanzaron las firmas para poder llevar adelante el plebiscito marcó un hito y reflejó las tensiones existentes entre las organizaciones ambientales y el gobierno y la falta de capacidad de laudar conflictos mediante los espacios creados por el propio Estado y esto, como se podrá analizar en los otros capítulos de cada caso, será algo singular y específico de la participación social ambiental.

Concomitantemente con lo anterior, permanece la idea de la distancia de la izquierda con el tema ambiental, tanto que genera más vínculo confrontativo con los actores sociales involucrados que de cooperación. Hay expresiones de cansancio, desilusión y frustraciones. No se esperaba en el 2004 lo que resultó siendo luego la gestión ambiental de la izquierda, tanto por lo poca efectiva que es la participación en la COTAMA, como por su falta de incidencia real. Más allá de estos hitos de conflicto que signaron la gestión de la política ambiental y que derivaron en el limitado trabajo de la COTAMA; no se alcanzaron niveles de conflictividad que pusieran en jaque ciertas institucionalidades ni tampoco hay antecedentes de criminalización de la protesta. Esto es importante dejarlo en claro.

Tabla. 16. Principales conflictos socio-ambientales en Uruguay (2005-2020)

Año(s)	Conflicto o hecho relevante	Actores involucrados
2005-2011	Construcción de UPM 1 (exBotnia).	Vecinos de la zona, científicos, Grupo Guayubirá, organizaciones; colectivos argentinos e internacionales, UPM 1, JICA, MIEM DINAMA, CARU
2010-2017	Proyecto de Aratirí, minero ducto/ Puerto de aguas profundas/ Planta regasificadora.	Mesa de Productores Rurales de Ruta 7, Coord. de Vecinos del Oeste de Montevideo, Confederación de Pueblos Costeros, ANP, pescadores artesanales, vecinos; Zamin Ferrous, Gas Sayago S.A., GDF Suez; MIEM, exMVOTMA, MTOP, ANP, Intendencia de Rocha.
2013	Declaración de departamento libre de minería metalífera y prohibición de fracking, vía recolección de firmas.	Comisión Tacuarembó por la Vida y el Agua; Comisión en Defensa de la Tierra de Treinta y Tres; Vecinos; DINAMA, Intendencias
2013	Recolección de firmas por la reforma constitucional que prohíbe la minería metalífera a cielo abierto en el país.	MOVUS; MIEM, ex MVOTMA
2019	Construcción de UPM 2 y Ferrocarril Central.	Vecinos/as de la zona; Uruguay Soberano; USU PIT-CNT; UPM; EX MVOTMA, MTOP, MIEM, MEF, Intendencias.

Fuente: elaboración propia

En lo que refiere a los acuerdos o hitos de cooperación que se tuvo en la COTAMA durante el periodo de estudio, cuando se focaliza en los mismos se encuentran los siguientes temas tratados en la COTAMA: 1. Se ha actuado en los procesos de estandarización ambiental y en la formulación de anteproyectos de ley o propuestas de reglamentaciones (como el Reglamento de Calidad del Aire) o para considerar temas específicos como el Plan Nacional de Gestión de Residuos. 2. La conformación de los grupos de trabajo tanto de residuos como la propuesta de Indicadores para la Estrategia Nacional de Biodiversidad ²⁵; 3. criterios de prioridades para la protección de ecosistemas, incluyendo listas rojas de ecosistemas; 4. Seguimiento de avances por grupos clave de ecosistemas: humedales, pastizales, bosques, ecosistemas marinos; restauración de ecosistemas); 5. Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible.

Así, por un lado, fue recién en junio de 2016 que se inició un nuevo proceso en el marco de la COTAMA, con participación de diversos sectores: gobierno, sociedad civil, sector privado, academia y gremiales para abordar dos grandes áreas de trabajo en este espacio asesor de temas ambientales: residuos y biodiversidad, para lo cual se conformaron dos grupos de trabajo. Estos grupos de trabajo fueron creados para elaborar el Proyecto Ley de Gestión Integral de Residuos y el cual fue enviado al Parlamento en junio de 2018 y la Estrategia Nacional de Biodiversidad. Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos institucionales dados en el tercer periodo del gobierno de Tabaré Vázquez, para las organizaciones sociales no es suficiente, tanto por lo tardío como por lo laudado allí. Para una amplia mayoría de participantes entrevistados la COTAMA dejó de funcionar, funcionó con los grupos de trabajo y con el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible. Dos hitos que también dejaron

²⁵ Según las actas de sesión, el GT/Biodiversidad y SSEE tiene como objetivo implementar y monitorear el cumplimiento de los ejes/metás propuestos en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y de los acuerdos interinstitucionales e internacionales que correspondieren a su desarrollo.

gusto a poco para las organizaciones sociales, ya que no convenció el resultado final. “*Si me decís si alcanza, no, no alcanza*” (Entrevista a representante organización ambiental).

Por otro lado, un hito dentro del gobierno del FA y de la propia COTAMA fue el proceso de participación en la elaboración del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible. Siguiendo la información disponible y a la que se accedió para la presente tesis, a nivel institucional se consideró que fue una construcción colectiva sustentada tanto en criterios técnicos y científicos como en un proceso de comunicación y acuerdo colectivo. Allí se destacó que la discusión, el diálogo y la apropiación de estas acciones por parte de los distintos sectores de la sociedad fue clave para que el Plan no quede en el papel (MVOTMA 2019). La elaboración de la propuesta de base se trabajó en el marco del Sistema Nacional Ambiental (SNA) a partir de una propuesta del MVOTMA y fue el documento de base para el proceso de discusión territorial a llevarse adelante. Se entendió que ello facilita su elaboración en los sucesivos ámbitos previstos de consulta y participación. Para avanzar en la preparación del Plan, el Mvotma solicitó la colaboración de la Universidad de la República (Udelar). ²⁶Los distintos centros regionales de la Udelar se llevaron adelante el proceso de asistencia técnica y la facilitación de la consulta pública. A partir de los “Diálogos en el Territorio”, los equipos Udelar-CURE y Cenur Litoral Norte registraron los aportes a la construcción del Plan que realizaron los participantes, organizándolos en fichas por departamento. Estos insumos fueron considerados por el equipo MVOTMA, para su incorporación en el documento puesto a discusión en la COTAMA y revisado y aprobado por el Gabinete Nacional Ambiental (GNA)

²⁶ El MVOTMA firma un convenio de colaboración interinstitucional con la Udelar a través del cual la Universidad aportaría el “Asesoramiento técnico y científico en la elaboración del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, concebido como un instrumento de planificación base que integre la acción necesaria para promover las políticas públicas ambientales integrales e impulsar el desarrollo sostenible, sustento para la coordinación interinstitucional más amplia con las otras instituciones que realizan gestión ambiental sectorial, así como para favorecer los procesos de participación pública” (Resolución Ministerial N° 438/2015).

de Presidencia de la República. Respecto al rol de la COTAMA fue el tercer y último espacio de deliberación colectiva presencial. Sin embargo, tampoco tuvo la participación esperada.

“La experiencia de haber participado en esos ámbitos, que en teoría es necesario, para decir que tienen el espacio, buscan legitimidad. Yo no sabía que seguía existiendo, en otras épocas cometemos el error de ir a reuniones que no nos tomaban en cuenta. Con el plan ambiental decidimos no meternos, ni vamos, ni avisarnos. Que dejen de poner institucionalidades para reírse de la gente”. (Entrevista a la Red de ONG ambientalistas).

Frente a estas opiniones de la Red, del otro lado se nos presenta la famosa brecha de implementación, entre el plan y la propia política y entre lo que escribe y lo que se hace. Sí, la elaboración del Plan presenta la paradoja institucional participativa. La incorporación de la participación pública en la toma de decisiones ambientales está contemplada en el marco normativo nacional y es una buena práctica que puede mejorar la calidad y la legitimidad de las decisiones resultantes de esa gestión, sostiene el Plan del MVOTMA aprobado en los últimos años del gobierno del FA. Además, agrega que, una incorporación integral de la participación pública requiere no solo su consulta para la toma de decisión sino también de realizar una devolución sobre cómo sus aportes fueron incorporados y cuál fue la decisión final tomada. Es en este sentido que se buscará que la participación en las instancias regulatorias esté en consonancia con lineamientos internacionales y fomentar la incidencia de los espacios de participación en la toma de decisiones. Sin embargo, su elaboración no resultó satisfactoria para los actores sociales. Llama la atención, que ese mismo plan donde escribieron metas y líneas de acción específicas en torno a la participación y haya presentado dificultades para la participación en su propia elaboración.

Al sistematizar las diez líneas de acción del Plan Nacional (MVOTMA 2019) se puede observar con claridad la brecha participativa: 1. fortalecer las modalidades de participación ciudadana existentes y difundir adecuadamente las distintas instancias y espacios de participación, de forma que quienes participen puedan conformar su opinión a través de información pertinente

y tomar decisiones informadas; 2. promover el trabajo colaborativo entre el Estado y las organizaciones que llevan adelante acciones vinculadas al cuidado del ambiente; 3. fomentar a nivel nacional la generación y ejecución de agendas de participación y educación ambiental, alineadas con las estrategias nacionales de participación y educación; 4. Desarrollar estrategias de coordinación entre los grupos, redes, organizaciones y asociaciones que llevan adelante acciones vinculadas al cuidado del ambiente y la institucionalidad ambiental, incluyendo medidas institucionales para registrar y considerar las iniciativas ciudadanas. 5. Desarrollar mecanismos de relevamiento para conocer el grado de conformidad con los procesos de participación en la gestión ambiental y propuestas de mejora. 6. Promover la buena gobernanza ambiental mediante la consulta pública temprana con el doble propósito de brindar información de calidad a la población y de obtener insumos para una gestión ambiental adecuada. 7. Revisar la normativa relacionada a las comisiones y evaluar en función ello la eventual necesidad de su actualización. 8. Incorporar de forma continua las temáticas que por su relevancia jerarquizan estos espacios de participación. 9 Fortalecer las redes locales de ciudadanos interesados en temas de ambiente de forma que la sociedad civil se organice para su participación en los distintos ámbitos de decisión institucionales. 10. Generar mecanismos de devolución de la fundamentación de las decisiones tomadas por las instituciones, según lo acordado en los ámbitos participativos.

En suma, este primer plan de la gestión del FA, escrito a final de su última gestión del ciclo progresista plantea una serie de objetivos y metas en torno a la participación, que no dejan de ilustrar una brecha participativa con el lugar que ocupó la COTAMA en los tres periodos de gobierno. Quizás, como fue un Plan para un siguiente gobierno, los compromisos fueron más robustos que las propias acciones llevadas adelante durante los quince años de gobierno del FA. Como se ha analizado en el presente capítulo a lo largo de la historia de la COTAMA, tanto en

los compromisos jurídicos, partidarios electorales, gubernamentales y en los planes de acción, la participación institucionalizada siempre estuvo ponderada y retóricamente priorizada, sin embargo, su funcionamiento dejó al descubierto ese lugar simbólico.

Conclusiones

En primer lugar, el origen de este formato participativo fue durante un gobierno neoliberal junto con conferencias internacionales claves para los temas ambientales. No tuvo resistencias en su creación y fue parte de un programa de gobierno de varios países de la región. Desde entonces siempre mantuvo su formato consultivo, al comienzo tuvo más participación, expectativa e incidencia por parte de los actores sociales, nucleados por la incipiente Red de ONGs ambientalistas, pero con el tiempo y sumado a los proyectos de gran porte, papeleras y otros liderados por capital trasnacional el lugar de las agrupaciones ambientalistas quedó más marginado.

En segundo lugar, hay un *path dependence* de la institucionalidad como del anclaje de la propia política. No es prioritaria ni por el sistema político ni por la ciudadanía y esto trasciende gobiernos de cualquier signo ideológico. Es una política con bajos recursos, poca coordinación política y baja priorización programática. Su proceso histórico- institucional muestra una trayectoria de acumulado jurídico, decenas de leyes, reestructura institucional y sin embargo el patrón de la participación social mantuvo un status quo caracterizado por ser de baja incidencia y de gran dificultad dentro de la institucionalidad por alcanzar resultados esperados.

En tercer lugar, se dan coaliciones coordinadas con acción colectiva entre actores gubernamentales tanto políticos como actores técnicos junto con la academia, empresarios y hasta trabajadores. Esto radica en gran medida por el modelo productivo al que apunta el

Uruguay, a su modelo agro exportador que data desde comienzos del siglo XX y de un país que necesita producir commodities para su PBI. Esto claramente va en detrimento de los reclamos, demandas e intereses de la mayoría de las organizaciones sociales ambientalistas. Por eso, este caso, también da muestra del rol del sector privado, sector que muchas veces no se lo vincula cuando se refiere a la participación institucionalizada y, sin embargo, tiene gran incidencia para accionar en la política ambiental.

En cuarto lugar, el formato participativo de tipo consultivo simbólico se explica por el tipo de actor social y su legitimidad en términos de representación. Por un lado, es un actor débil, con problemas de organización, coordinación y acción colectiva; por el otro tampoco dispone de recursos para poder incidir en la agenda y política ambiental como se podría esperar de otros actores como los grupos de presión. Esto pasó con la Red de ONGs ambientalistas respecto a otras ONGs. Allí se dio una división entre las organizaciones puramente técnicas y las que no son. Las divergencias entre las mismas, que pueden incluso chocar sus intereses y cómo también entre las mismas hay niveles distintos de incidencia, genera aún más problemas de acción colectiva.

En quinto lugar, es necesario destacar que los actores sociales no sólo no logran participar, ni incidir, sino que en muchos casos se debilitan producto de las dificultades que encuentran para con los organismos estatales. Uno debería esperar que la participación, fortalece, sin embargo, cuando hay una brecha entre la participación nominada con la de hecho, puede debilitar a quienes son convocados allí, tanto por perder recursos, como por su baja capacidad por lograr objetivos concretos, que puede llevar a una fragmentación incluso entre quienes se aglutinan.

En sexto lugar, se observa como ante hitos, como las papeleras UPM o proyectos extractivistas

mineros, las organizaciones sociales eligen los canales no institucionalizados antes que los institucionalizados. La protesta pasa a ser el escenario elegido antes que los diseñados por ley e implementados por los Ministerios.

En séptimo lugar, hay un imperativo de la cooperación internacional. Las NNUU, RÍO +20 y la agenda 2030 a partir de sus declaraciones, conferencias y manifiestos han incentivado a los Estados a crear espacios participativos, incluso financiando la realización de talleres, diálogos. Es un actor muy relevante para comprender por qué se da la participación de la sociedad civil en muchas instancias.

En octavo lugar, hay una paradoja a partir de la retórica discursiva de la izquierda. El FA programáticamente, como cuando asume en el gobierno a través de leyes, planes y decretos prioriza la participación institucionalizada de los actores sociales colectivos, pero luego, una vez en el gobierno, aduce que, el timing y formato de conducción gubernamental no le permite implementar otro tipo de participación.

En noveno lugar, el caso de la COTAMA, deja ilustrado como el gobierno y la izquierda no tiene resuelto el lugar de las OSC en la participación institucionalizada para políticas que no han sido prioritarias tanto en la agenda gubernamental como a nivel programático, más si a nivel legislativo. En lo planteado por los entrevistados queda planteada la idea de estigma y prejuicio ante las capacidades de varios actores sociales que participan o han participado en los espacios institucionalizados.

En décimo lugar, la construcción de una institucionalidad no es una cuestión sencilla, incluso cuando viene de larga data y trascendió distintos gobiernos. Aunque puede haber una apuesta genuina a la participación, porque además es lógica y porque además es mucho más

representativa; es muy difícil de poner en práctica y más por la organización del Estado uruguayo, su burocracia y los acuerdos partidarios. El funcionamiento del Estado no se sincroniza con el funcionamiento de las organizaciones sociales. Esto es lógico y esperable en cierto punto, el problema es cuando desde el propio Estado se pautan ciertas reglas e incentivos para un tipo de participación que luego no se cumple, tanto es así que como se detalló, además de los formatos institucionalizados, se generan más de tipo coyuntural, como diálogos, talleres, los cuales en última instancia no hacen más que superponer esfuerzos en detrimento de la efectividad de los ya institucionalizados.

CONCLUSIONES

La variación de la participación social institucionalizada en las democracias representativas: una teoría explicativa desde el caso uruguayo

La tesis desarrolló un análisis profundo sobre la variación de la participación social institucionalizada en Uruguay, un país con una sólida tradición democrática y una ciudadanía históricamente activa. El estudio se enmarcó en los tres gobiernos del Frente Amplio (2005–2020), caracterizados por una fuerte retórica participativa. A partir de un enfoque comparativo, se exploraron las variaciones en los formatos participativos en cuatro casos emblemáticos: los Consejos de Salarios, la Junta Nacional de Salud, las Comisiones de Cuenca y Acuíferos y la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente. La tesis buscó explicar la variación en los formatos participativos institucionalizados en lugar de solo clasificarlos descriptivamente, llenando un vacío en la literatura académica que, a pesar de la vasta extensión de instituciones participativas, aún se sabe poco sobre por qué estas varían en la práctica. De este modo, la tesis propuso que la variación en los formatos participativos institucionalizados se explica por la interacción de dos dimensiones analíticas principales: el tipo de actor social involucrado y el tipo de política pública. La investigación analizó cómo el tipo de actor social (su poder de veto, capacidad de acción colectiva y relación con el gobierno) y el tipo de política pública (materialista o postmaterialista, y su prioridad) influyen en el grado de incidencia real de la participación. De este modo se encontró que, a pesar de la retórica participativa, persisten condicionantes estructurales e institucionales que limitan la incidencia real de estos espacios, especialmente en políticas postmaterialistas, donde la participación tiende a ser más consultiva o simbólica que vinculante.

La tesis realizó un aporte significativo al estudio de la participación institucionalizada, trascendiendo la mera clasificación descriptiva para avanzar hacia una explicación de las variaciones en los formatos participativos a escala nacional. Su principal contribución teórica

radica en la elaboración de un marco conceptual que culmina en una tipología de cuatro escenarios ideales de participación: vinculante coordinado, vinculante jerárquico, consultivo tecnocrático y consultivo simbólico. Esta tipología no se limita a ordenar casos, sino que permite comprender la dinámica entre actores sociales y tipos de política pública, integrando dimensiones de poder, estructura institucional y grado de incidencia real. Al revelar brechas estructurales en los espacios participativos, se constituye en una herramienta analítica útil para distinguir distintos niveles de poder, eficacia y legitimidad en la participación. Este marco representa, por tanto, uno de los aportes centrales de la investigación.

Para sustentar esta propuesta teórica, la tesis se apoyó en un diseño cualitativo con enfoque de estudio comparado de casos, orientado por criterios de rigurosidad metodológica y exhaustividad empírica. A través de un análisis en profundidad, fue posible identificar patrones que contribuyeron a explicar la variación en los formatos participativos. La cuidadosa selección de los cuatro casos —que representan distintas configuraciones institucionales— permitió captar la diversidad de modelos de participación existentes. Como resultado, la investigación alcanzó diez hallazgos de especial relevancia para el estudio de la participación social institucionalizada, que no solo enriquecen la comprensión del caso uruguayo, sino que también abren nuevas posibilidades para el análisis comparado.

La investigación identificó, en primer término, lo que puede denominarse una “paradoja de la legitimidad”: los gobiernos promueven mecanismos participativos con el objetivo de legitimar sus políticas públicas, pero una vez creados estos espacios, en múltiples ocasiones cuestionan la legitimidad o la capacidad de incidencia de los actores sociales convocados. Esta dinámica puede debilitar a las propias organizaciones sociales involucradas, como se observó en el caso de las organizaciones de usuarios del sistema de salud o de los colectivos ambientalistas. Esta

paradoja pone de relieve una tensión estructural ampliamente discutida en la literatura especializada —como se desarrolla en el Capítulo I— respecto a la dificultad de conciliar democracia representativa y participación social institucionalizada en la gestión pública. Incluso en contextos de gobiernos de izquierda que exhiben una fuerte retórica participativa, el equilibrio entre representación institucional y participación efectiva sigue siendo un desafío persistente. Así, la paradoja de la legitimidad plantea un dilema recurrente en democracias representativas que buscan conjugar gobernabilidad con apertura participativa, y el caso uruguayo funciona como un laboratorio privilegiado, cuyas dinámicas permiten visibilizar patrones que en otros contextos más grandes o inestables resultan más difíciles de observar.

Ahora bien, esta paradoja de la legitimidad no opera de manera aislada, sino que se encuentra estrechamente vinculada a la distribución desigual de recursos de poder entre los actores sociales. La capacidad de incidencia de los actores sociales en los espacios de participación institucionalizada está fuertemente condicionada por sus recursos de poder, entendidos como su nivel de organización, capacidad de movilización y vínculos históricos con el partido de gobierno. Por ello, en segundo lugar, la investigación muestra que los actores con mayor acumulación organizativa y presencia histórica —como los sindicatos y las gremiales empresariales— accedieron a formatos participativos más vinculantes y con mayor poder de decisión. El caso paradigmático en este sentido es el de los Consejos de Salarios, así como la participación de trabajadores y empresarios en la Junta Nacional de Salud. Por el contrario, colectivos como las organizaciones de usuarios del sistema de salud, los movimientos ambientalistas o las ONG con agendas posmaterialistas enfrentaron mayores obstáculos para su incorporación. Cuando fueron convocados, lo hicieron generalmente en instancias de tipo consultivo simbólico o tecnocrático, con escasa o nula capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones.

Además, el tiempo importa: la capacidad de incidir requiere un proceso de construcción sostenida que implica ganar confianza, adquirir formación específica y alcanzar reconocimiento político. Este reconocimiento no es inmediato; demanda tiempo para consolidarse dentro del entramado institucional. Así, la tesis evidencia que la participación institucionalizada puede operar, en ciertos casos, como un instrumento de legitimación sin transferencia efectiva de poder. Esta paradoja —particularmente visible en las políticas de corte posmaterialistas— revela una modalidad de participación formalmente abierta y convocante, pero en la práctica limitada por relaciones de poder asimétricas que restringen la agencia de los actores involucrados. La existencia de espacios institucionales no garantiza, por sí sola, capacidad de incidencia ni transformación de las dinámicas verticales del Estado.

En estrecha relación con estas dinámicas, en tercer lugar, la investigación mostró que las instituciones no solo delimitan los márgenes de la participación, sino que también generan incentivos para la conformación y organización de nuevos actores sociales. Un ejemplo claro son las organizaciones de usuarios del sistema de salud, que surgieron al calor de los espacios institucionalizados de participación. La cuestión central radica en cómo estas organizaciones logran sostenerse y consolidar su participación una vez incorporadas en los ámbitos de decisión. La tesis evidenció que no siempre las organizaciones creadas en paralelo a los espacios participativos consiguen enraizarse, articularse internamente y alcanzar un poder relativo significativo que les permita incidir efectivamente en dichos espacios.

El análisis del Estado como actor heterogéneo resulta clave para comprender estas dinámicas. En cuarto lugar se encuentra que la fragmentación institucional, la falta de coordinación y la priorización de los “tiempos políticos” —entendidos como eficiencia y pragmatismo en

períodos cortos de gobierno— limitan la posibilidad de participación genuina y deliberativa. Como consecuencia, decisiones técnicas o políticas tienden a priorizarse sobre procesos participativos, y ciertos espacios no funcionan con la regularidad esperada, como ocurre en las políticas de agua y ambiente. En contraste, los espacios vinculados a salud y salario muestran mayor estabilidad y eficacia, aunque dentro de marcos jerarquizados y con desigual capacidad de incidencia entre los actores. Esta tensión evidencia cómo la necesidad de resultados rápidos y la eficiencia técnica a menudo priman sobre procesos participativos más lentos y deliberativos.

Más allá de esta tensión entre eficiencia y participación, otro aspecto que emerge con fuerza es la proliferación de mecanismos participativos sin que ello implique una mayor cesión de poder. Así, en quinto lugar, se observó una multiplicación de espacios consultivos, informativos y de asesoría, pero no necesariamente una incidencia sustantiva en la toma de decisiones para todos los actores sociales. La formalización legal, en este sentido, no garantiza la efectividad de la participación esperada. Si bien se crean más instancias participativas, estas no incrementan necesariamente la capacidad de influencia social, generando una “sobreinstitucionalización” que carece de profundidad democrática y no alcanza los objetivos propuestos. Además, la proliferación de estos espacios no contribuye al fortalecimiento de las organizaciones convocadas, como ya se señaló en el primer hallazgo sobre la paradoja de la legitimidad.

La reflexión sobre la proliferación de espacios participativos sin cesión real de poder lleva a un terreno aún más amplio: las tensiones entre democracia y el rol de la izquierda en el gobierno. En sexto lugar, la tesis aporta al debate sobre los límites de la democracia representativa y el papel que desempeñan las instituciones participativas en la gestión gubernamental. Se demuestra que, incluso bajo gobiernos de izquierda con una fuerte retórica participativa —

como los del Frente Amplio— persisten condicionantes estructurales e institucionales que explican la heterogeneidad en los procesos de institucionalización de la participación.

La izquierda del siglo XXI en Uruguay mantuvo, en ciertos aspectos, patrones participativos heredados del siglo XX, a pesar de innovaciones en algunos formatos participativos. Este punto se evidencia a partir del análisis detallado de antecedentes legislativos e institucionales previos a la llegada del FA, lo cual permitió contextualizar tanto las continuidades como las innovaciones. La tesis constata una brecha persistente entre la retórica participativa y la implementación efectiva de la participación institucionalizada, incluso bajo gobiernos con una vocación participativa manifiesta, constituyendo este un hallazgo central.

La experiencia del Frente Amplio muestra que, aun en contextos de fuerte compromiso programático con la participación institucionalizada, los procesos no siempre se traducen en mecanismos efectivos. En otras palabras, no basta con un gobierno con voluntad participativa. la estructura estatal, los recursos de poder de los grupos de presión, la propia tecnocracia en ciertas arenas de políticas y las prioridades gubernamentales condicionan los alcances de la participación.

Este análisis conduce a un punto clave: en los gobiernos progresistas, la participación se tensiona entre dos lógicas contrapuestas. Por un lado, la lógica de consolidación de derechos, que promueve aperturas institucionales y democratización del Estado; por otro, la lógica de gobernabilidad, que puede limitar, controlar o incluso clausurar la participación si esta es percibida como un obstáculo para la eficacia o estabilidad del gobierno. Esta tensión es evidente en todos los casos estudiados: en salud y salario se habilitaron espacios con mayor capacidad de incidencia, aunque dentro de marcos jerarquizados y acotados; en agua y ambiente, la apertura fue más débil, restringida a funciones simbólicas o consultivas. En consecuencia, como

muestra la tesis, los dispositivos participativos pueden coexistir con estructuras verticales, con lógicas tecnocráticas o con actores sociales desmovilizados. Más aún, pueden ser utilizados para desactivar la conflictividad social, legitimar decisiones ya tomadas o mantener fragmentados a los actores sociales.

En correlato y en séptimo lugar se encuentra la incidencia de la escala gubernamental en la que se implementan los dispositivos participativos. El pasaje de lo local a lo nacional plantea un desafío complejo: aunque el Frente Amplio se inspiró en experiencias exitosas de participación municipal —como el Presupuesto Participativo de Montevideo—, la ampliación de estos formatos al nivel nacional enfrentó obstáculos derivados de la mayor complejidad de las políticas públicas y de la heterogeneidad de actores implicados. Si bien se multiplicaron los espacios y se introdujeron algunos mecanismos innovadores para promover la participación y atraer a las organizaciones sociales, su impacto fue más limitado que en el ámbito local. La tesis muestra que, a pesar de las particularidades históricas y culturales de Uruguay, como su tradición republicana y liberal, su cultura ciudadana activa y participativa, y la centralidad de los partidos políticos (*“la partidocracia”* como instituciones centrales en la vida democrática del país); no garantiza que los gobiernos a escala nacional implementen instituciones participativas con capacidad real de incidencia.

En continuidad con la discusión sobre la escala y la efectividad de los espacios participativos, la investigación muestra en octavo lugar que las innovaciones en formatos vinculantes fueron limitadas y se concentraron principalmente en estructuras ya existentes o en ámbitos donde los actores sociales —como sindicatos y organizaciones empresariales— contaban con capacidad de incidencia histórica y reconocimiento. Al mismo tiempo, la arquitectura institucional del Estado uruguayo condicionó de manera significativa la definición de los formatos participativos: las dependencias del Poder Ejecutivo ofrecieron mayores márgenes de apertura

e innovación, mientras que los organismos autónomos tendieron a reproducir mecanismos tradicionales, sin transformaciones sustantivas. Este patrón invita a reflexionar sobre la necesidad de repensar los diseños participativos, de manera que resulten genuinamente influyentes y no se limiten a instrumentos de legitimación de políticas, independientemente de la institución rectora que conduzca dichos espacios.

A partir del análisis de los hallazgos previos, resulta pertinente en noveno lugar, sintetizar conclusiones específicas para los cuatro casos de estudio, observando cómo se articulan las dinámicas de participación, los límites institucionales y las capacidades de incidencia de los actores sociales.

Los casos de los Consejos de Salarios se clasifican como un formato participativo vinculante coordinado. Esto se debe a que los actores clave involucrados (Estado, sindicatos y empresarios) poseen una clara capacidad de decisión y veto, y la política salarial es materialista y altamente prioritaria tanto para el FA como para la sociedad en general. Además, presenta un funcionamiento efectivo y universalización: El funcionamiento de estos Consejos es valorado positivamente por todos los actores consultados. Se logró una universalización efectiva de la negociación colectiva, incluyendo por primera vez a sectores históricamente excluidos como el trabajo rural y doméstico. Además, se presenta la autonomía sindical: a pesar de la afinidad histórica del FA con el PIT-CNT, la central sindical mantuvo su autonomía y capacidad crítica, sin ser cooptada por el gobierno. Los conflictos se procesan dentro de los espacios formales. Las tensiones intersectoriales y las disputas por los criterios de ajuste salarial muestran que incluso en los formatos más institucionalizados y consolidados, el conflicto social no desaparece; más bien, se canaliza institucionalmente. Este caso muestra que la participación vinculante no elimina las disputas, pero sí las encauza. Y que los conflictos se lauden en última

instancia dentro de los marcos institucionales, no es menor, cuando desde una mirada comparada, encontramos que en los otros casos de estudio no encontramos esto así.

El caso de la Junta Nacional de Salud se clasificó como vinculante jerárquica ya que, aunque la Ley 18.211 otorgó a los usuarios (además de trabajadores y prestadores) voz y voto en la JUNASA, su posición en la práctica es minoritaria y no decisoria por sí sola, con la última palabra en manos del Poder Ejecutivo. Lo jerárquico también se traslada en cómo impacta en las organizaciones de usuarios, ya que se observa una frustración y debilitamiento del movimiento de Usuarios: Se constató una profunda brecha entre las expectativas de participación generadas durante el diseño del Sistema Nacional Integrado de Salud y la realidad de su implementación efectiva. La no concreción de elecciones para los representantes de los usuarios, a pesar de promesas y un anteproyecto de ley, fue una fuente significativa de frustración y debilitó a las organizaciones de usuarios. De este modo, se encuentra una asimetría de recursos entre los actores convocados, mientras los usuarios carecen de los recursos (técnicos, económicos, de capacitación) necesarios para incidir de manera efectiva en un ámbito dominado por expertos y corporaciones. Se observó un cuestionamiento gubernamental a la legitimidad y representatividad de los usuarios, que acentuó su debilitamiento. El análisis del funcionamiento de la JUNASA muestra cómo una política pública prioritaria puede generar espacios participativos relativamente sólidos desde lo institucional, pero con déficits de representación sustantiva. A pesar de la voluntad política inicial, la lógica tecnocrática y los desequilibrios de poder entre actores —usuarios, prestadores, reguladores— erosionaron la posibilidad de una participación horizontal. Esto refuerza la idea de que la voluntad participativa, por sí sola, no garantiza procesos democráticos participativos sustantivos.

El caso de las Comisiones de Cuenca y Acuíferos se clasificó como consultivo tecnocrático, porque a pesar de que su origen es *desde abajo*, popular y mediante plebiscito, su

funcionamiento es limitado y cuestionado. Aunque el derecho a la participación en la gestión del agua fue consagrado constitucionalmente mediante una iniciativa popular en 2004, estos espacios se estructuraron como ámbitos meramente consultivos, sin capacidad real de incidir en las decisiones. Entonces se subraya un predominio técnico para la hechura de la política hídrica e incluso en la gestión de los conflictos socioambientales vinculado a estos temas; se evidenció una tensión clara entre el modelo de desarrollo (agroexportador y extractivistas) y las demandas ambientalistas. Las decisiones finales quedaron en manos de cuadros técnicos y gubernamentales. Su implementación fue tardía y a menudo reactiva a conflictos sociales. Además, se encontró falta de voluntad y recursos: La falta de voluntad política, la coordinación deficiente y la escasez de recursos para el funcionamiento de las comisiones impidieron una participación efectiva. Los actores sociales percibieron una baja incidencia para un espacio que -constitucionalmente- presentó otros objetivos. Este caso permite observar cómo incluso cuando existe un marco jurídico avanzado y una movilización social relevante (como fue la campaña del plebiscito del agua), los formatos participativos pueden diluirse en una lógica tecnocrática que desactiva la conflictividad, administra la participación y posterga la incorporación efectiva de actores sociales. El resultado es un proceso formalmente participativo, pero limitado en su alcance.

El caso de la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente se clasificó como consultivo simbólico porque es un espacio sumamente debilitado tanto en su formalidad como en su funcionamiento. Creada antes del FA, su funcionamiento se debilitó aún más durante los gobiernos del Frente Amplio, convirtiéndose en un espacio meramente informativo o nominal, sin incidencia efectiva en la toma de decisiones. Además, presenta baja prioridad social y electoral. Los temas ambientales no fueron una prioridad social ni electoral en Uruguay durante el período de estudio, lo que impactó en la voluntad política para fortalecer estos espacios. En

correlato, se observó que existió una desconfianza y falta de articulación entre el gobierno y los movimientos ambientalistas, especialmente cuando estos recurrían a la protesta social o cuestionaban el modelo de desarrollo. La prevalencia del conocimiento técnico en la toma de decisiones ambientales marginalizó la participación de las organizaciones sociales, generando frustración. Por último, este es el caso más evidente de una brecha entre retórica y práctica: se institucionaliza un espacio, se convoca a la sociedad civil, pero no se les otorgan recursos, tiempo, ni capacidad de incidir. La participación se vuelve un ritual formal, una forma de legitimación del proceso, sin transformación en las decisiones. El simbolismo de la participación aquí opera como sustituto de la deliberación sustantiva.

Finalmente y en décimo lugar, el análisis evidencia diferencias significativas dentro del propio Estado según la arena de política pública. Se observa una distinción sustantiva entre las políticas de corte materialista —consideradas prioritarias por el Frente Amplio desde su fundación— y las políticas posmaterialistas, incorporadas a partir de nuevos movimientos sociales y de la agenda de nuevos derechos. Esta variación refleja cómo la combinación de prioridades gubernamentales, recursos históricos de los actores y estructuras institucionales condiciona la efectividad y el alcance de los mecanismos participativos en cada ámbito. Así, las primeras contaron con espacios de participación más estables y estructurados, mientras que en las segundas predominó la retórica sin el funcionamiento efectivo y esperado siguiendo lo pautado por el ámbito legal. Se constata como en salario y salud—, al estar vinculadas a demandas históricas del movimiento sindical y al núcleo duro del proyecto de izquierda del Frente Amplio, recibieron prioridad política y programática, lo que se tradujo en formatos más robustos y estables de participación. En cambio, en agua y el ambiente, aun cuando adquirieron creciente relevancia social, no lograron consolidarse como prioridades institucionales ni programáticas, lo que derivó en espacios participativos más débiles, fragmentados o

disfuncionales. Esto se pudo explorar y evidenciar, dado que a nivel metodológico se logró un equilibrio entre el análisis comparado (cross-case) y el rastreo de procesos (process tracing) intra-caso. La combinación de ambas estrategias permitió identificar tanto patrones generales como específicos que explican la brecha participativa observada.

En suma, los hallazgos de la tesis demuestran que los ideales participativos del Frente Amplio se enfrentaron a la compleja realidad de gobernar, revelando una "brecha participativa" como un fenómeno multifactorial, condicionado por la naturaleza de las políticas, el poder de los actores y las prioridades gubernamentales. De este modo se subraya que la participación institucionalizada es un campo de disputa de poder, donde las capacidades organizativas de los actores, la prioridad de la política pública y las decisiones estratégicas de los gobiernos determinan su alcance y efectividad, desafiando la noción de que la mera creación de espacios garantiza una mayor democratización. La democracia participativa sigue presentando fuertes tensiones: la participación institucionalizada es un componente esencial de la democracia representativa tal como se discutió en el primer capítulo, pero también advierte sobre sus límites. La tensión entre representación y participación persiste y la efectividad de los mecanismos depende de las relaciones de poder y de la relación entre los actores involucrados con sus recursos y capacidades. Estas brechas y paradojas presentadas ponen de relieve los desafíos que enfrentan los procesos de participación institucionalizada en las democracias contemporáneas, incluso en aquellas con fuerte tradición republicana como la uruguaya.

La síntesis de estos diez hallazgos se presenta en la Tabla 17, que resume las principales dimensiones analíticas y su manifestación en cada caso. Este cuadro no solo organiza los resultados, sino que permite observar con claridad las diferencias entre actores, entre políticas materialistas y posmaterialistas, y entre los propios formatos participativos. Asimismo, evidencia las brechas detectadas entre retórica y práctica, así como los límites de la

participación bajo gobiernos de izquierda. La tabla constituye, por lo tanto, una herramienta analítica que facilita la comparación tanto dentro del caso uruguayo como hacia otros contextos.

Tabla 17. Principales hallazgos a partir de los casos.

Dimensión Analítica	Hallazgos Principales	Casos
Tipo de Actor Social	El poder de veto, el vínculo histórico con el gobierno y la capacidad de organización de los actores sociales son variables claves para comprender el formato participativo.	Sindicatos y empresarios (fuerte): Consejos de Salarios Y Junasa fuerte en sindicatos mas no así en usuarios. ONGs, CNDAV(débil): COTAMA y Comisiones de Cuenca.
Tipo de Política Pública	Las políticas materialistas generaron formatos más vinculantes que las posmaterialistas.	Consejo de Salarios prioritaria, JUNASA prioritaria y reformista. Comisiones de Cuenca y COTAMA menos priorizadas.
Brechas Detectadas	Persisten brechas entre el diseño y la implementación, y entre lo programático y lo gubernamental. Entre la retórica y la política implementada. Y genera la paradoja de la legitimidad y manifiesta el timing de los gobiernos.	JUNASA- por el lugar de los usuarios. Comisiones de Cuenca y COTAMA. En el consejo de salarios no hay tal brecha.
Innovación Institucional	Más visible las innovaciones en los mecanismos participativos en políticas postmaterialistas, pero con escasa capacidad real de incidencia.	Las Comisiones de Cuenca como espacio consultivo es innovador para la gestión del agua y sin embargo eso no alcanza para su funcionamiento.
Límites de la Participación	Normas jurídicas no garantizan participación sustantiva sin respaldo político, técnico y burocrático. Se retoma la tensión entre representación y participación para la propia democracia.	JUNASA: diseño avanzado, pero funcionamiento jerárquico. Comisiones de Cuenca buen diseño, mala implementación y COTAMA ni buen diseño ni buena implementación. En CS se superan tales brechas.
Las encrucijadas de los gobierno de izquierda.	Aunque avanzó en institucionalizar espacios participativos, su impacto fue desigual y en ocasiones simbólico. Que sea un gobierno de izquierda no garantiza per se más participación efectiva. Gobierno de izquierda siglo XXI manteniendo patrones participativos del siglo XX.	Se ve claramente en JUNASA, con el lugar que les dio a los usuarios, pero también en comisiones de Cuenca con CNDAV y en COTAMA en general con su propio funcionamiento. El CS como caso emblemático.

Fuente: elaboración propia

Al momento de cerrar este capítulo y, con él, la presente tesis, resulta pertinente delinear una agenda de investigación futura con proyección comparativa y teórica. A partir de los hallazgos descritos se pueden realizar valiosos análisis comparados. Cobra sentido llevar adelante un estudio más amplio de experiencias de participación social en otros contextos latinoamericanos que hayan transitado por gobiernos progresistas o de izquierda durante el mismo período.

Contrastar el caso uruguayo con estas experiencias permitiría evaluar si las dinámicas observadas responden a particularidades de su estructura institucional y tradición política, o si forman parte de patrones regionales sobre cómo los gobiernos progresistas gestionan la participación social.

En primer lugar, la constatación de una brecha entre apertura formal e incidencia real invita a preguntarse si se trata de un rasgo estructural de la democracia representativa contemporánea o si depende de configuraciones institucionales y coyunturales específicas. Comparar Uruguay con gobiernos progresistas latinoamericanos (Brasil, Bolivia, Ecuador) y con democracias consolidadas que impulsaron innovaciones participativas (España, Portugal) permitirá evaluar esta hipótesis. En segundo lugar, la investigación mostró que la capacidad organizativa, los recursos y el vínculo histórico de los actores sociales con el gobierno resultan determinantes para explicar la variación de los formatos participativos. Allí donde sindicatos fuertes y cohesionados negociaron con el Estado —como en los Consejos de Salarios— la participación fue más vinculante, mientras que, en espacios con actores fragmentados o menos institucionalizados, como en la política ambiental, los formatos tendieron hacia lo consultivo o simbólico. Esta constatación abre la posibilidad de estudios comparativos entre países con sindicalismos consolidados (Argentina, Brasil) y aquellos con sociedad civil fragmentada (Chile, México), para identificar condiciones generales bajo las cuales los actores logran sostener espacios vinculantes. En tercer lugar, en Uruguay, los temas con alta centralidad en la agenda de gobierno, como salarios y salud, tendieron a generar mecanismos más vinculantes, mientras que áreas de menor prioridad, como medio ambiente, fueron relegadas a formatos consultivos. Esto plantea una hipótesis de alcance más general: los gobiernos ajustan los márgenes de participación según la relevancia estratégica de cada política, lo que podría contrastarse con experiencias en países donde temas ambientales, de género o derechos indígenas adquirieron centralidad política (Ecuador, Bolivia, Colombia).

Finalmente, la investigación mostró que la institucionalización de espacios participativos no resuelve la tensión entre representación y participación; esta persiste como dilema estructural de las democracias contemporáneas. Los mecanismos analizados convivieron con los canales tradicionales de representación partidaria sin sustituirlos, lo que plantea nuevas preguntas sobre si la participación institucionalizada actúa como complemento, correctivo simbólico o sustituto parcial de la representación, especialmente en contextos de crisis política.

Para culminar y desde una perspectiva metodológica, la agenda futura contempla estudios longitudinales que evalúen la evolución de los espacios participativos más allá del ciclo progresista, así como diseños comparativos mixtos que integren análisis cualitativos de casos con estudios cuantitativos de gran escala, a fin de identificar correlaciones sistemáticas entre actores, políticas y formatos participativos. Observar la continuidad, transformación o desmantelamiento de los espacios participativos bajo administraciones posteriores —como la del gobierno liberal de Luis Lacalle Pou y el retorno del Frente Amplio bajo Yamandú Orsi— permitiría explorar en qué medida los mecanismos creados lograron consolidarse y alcanzar un grado de institucionalización real. Esta perspectiva ofrece claves importantes para comprender la resiliencia de la participación institucionalizada frente a cambios políticos y coyunturales.

En suma, los hallazgos obtenidos en Uruguay no solo permiten comprender con claridad los dilemas de la democracia participativa en contextos de alta tradición republicana, sino que también ofrecen herramientas analíticas para reflexionar sobre los alcances y límites de la participación social institucionalizada en las democracias representativas contemporáneas.

Epílogo

Para cerrar esta tesis, decidí volver a leer parte de la obra *¿Cómo estudiar ciencia política?* de Dieter Nohlen. Sí, escribir mi tesis de doctorado me trajo a esos primeros años que comencé a formarme en la disciplina, de cuando todo estaba por entender y por descubrir, de cuando mi curiosidad era mayor que mi bagaje y de cuando lo que más escuchaba era que el método es lo central para que la *ciencia política* sea *ciencia*.

En esa lectura minuciosa con fatiga visual, volví a subrayar lo siguiente:

“una de las ventajas del método comparativo reside en que éste le brinda mucha libertad al investigador para el desarrollo de un diseño propio de investigación en adecuación a la situación específica, quien debe aprender a dominar el juego entre concordancia y diferencia. Corresponde al politólogo desarrollar un entendimiento flexible y al tiempo un manejo controlado de alternativas estratégicas de investigación”.

Retomé esto que nos transmite Nohlen porque estudiar la variación de la participación social institucionalizada desde una mirada comparada con cuatro casos tan emblemáticos para la política uruguaya y para lo que hace al objeto de estudio de esta tesis fue un enorme desafío; pero mi objetivo estaba claro y era poder contribuir a comprender mejor los formatos participativos y, para eso, tenía que comparar y reconstruir una historia narrada en tercera persona pero con la voz fehaciente de quienes fueron los protagonistas. Y fue la comparación la que me permitió llegar hasta acá, al cierre de una tesis, donde una vez más, mi curiosidad sigue siendo mayor que mi bagaje y eso también se lo debo a este trabajo de años.

Gracias por leerme.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil." *Politics & Society* 26 (4): 511–537.
- Abers, Rebecca. 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Abers, Rebecca. 2011. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?" *Sociologias* 13: 52–84.
- Ackerman, Bruce, y James Fishkin. 2004. *Deliberation Day*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Acuña, Carlos, y Fabián Repetto. 2007. "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina." Documento de trabajo n.º 44. Buenos Aires: Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés.
- Acuña, Carlos. 1995. "Capítulo 6. Cuadro legal que rige la organización de capitalistas y trabajadores y las negociaciones capital-trabajo en la Argentina." Tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chicago.
- Acuña, Carlos. 2013. *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI-OSDE.
- Aguirre Bayley, Miguel. 1985. *El Frente Amplio. Historia y documentos*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Altman, David, y Aníbal Pérez-Liñán. 2002. "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries." *Democratization* 9 (2): 85–100.
- Amarante, Verónica, y Rodrigo Arim. 2005. "El mercado laboral: cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986–2002." En *Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, 39–138. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Annunziata, Rocío. 2009. "Participación y proximidad. Para una tipología de los dispositivos participativos." *Demos Participativa* 2: 123–127.
- Annunziata, Rocío, et al. 2011. *Democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública*. Buenos Aires: Prometeo.
- Annunziata, Rocío. 2013. "Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina", en Revista PostData, en prensa.
- Antía, Florencia, y Carmen Midaglia. 2017. *Bienestar y protección social en América Latina. Abordajes conceptuales y metodológicos para el MERCOSUR*. Asunción: Instituto Social del Mercosur.
- Anzalone, Pedro. 2009. "Dossier nacional: intercambio sobre 'participación social y ciudadana en salud'." En documento del MSP, Uruguay.
- Anzalone, Pedro. 2018. *Participación social dentro del Sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay*. Tesis de Maestría en Sociología. Montevideo: DS, Udelar.
- Arditi, Benjamín, coord. 2005. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos.
- Arias Maldonado, Manuel. 2007. "La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto." *Revista Española de Ciencia Política*, no. 16: 37–59.
- Arnstein, Sherry R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216–224.
- Avritzer, Leonardo. 1994. *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Avritzer, Leonardo. 2007. "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da

- Autorização à Legitimidade da Ação.” *Dados* 50 (3).
- Avritzer, Leonardo. 2009. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Avritzer, Leonardo. 2014. *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2003. “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment in Deliberative Democratic Theory.” En *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, editado por Archon Fung y Erik Olin Wright, 47–84. New York: Verso.
- Barrán, José Pedro, y Benjamín Nahum. 1981. *Batlle, los Estancieros y el Imperio Británico*. Tomo II: Un diálogo difícil (1903–1910). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Bennett, Andrew, y Alexander L. George. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bidegain, Germán, Martín Freigedo, y Cristina Zurbriggen. 2021. “Los gobiernos del Frente Amplio y su impacto en la configuración del Estado uruguayo y sus políticas públicas.” En *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*, 19–48. Montevideo: Udelar.
- Bidegain, Germán, y Martín Freigedo. 2021. “Nuevas conflictividades y vínculos entre movimientos sociales, partidos políticos y gobierno en el Uruguay progresista (2005–2020).” *Sociologías* 23 (58).
- Blondiaux, Loïc. 2013. *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bobbio, Norberto. 1984. “El futuro de la democracia.” *Revista de las Cortes Generales* 2 (agosto): 9–26.
- Brodie, Ellie, Eddie Cowling, y Nina Nissen. 2009. *Understanding Participation: A Literature Review*. London: National Council for Voluntary Organisations.
- Broockman, David. 2012. “The ‘Problem of Preferences’: Medicare and Business Support for the Welfare State.” *Studies in American Political Development*.
- Brugué, Quim, y Salvador Martí. 2011. “Participación y democracia en el ámbito local.” En *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, coordinado por C. Briseño. México: Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Caetano, Gerardo, José Rila, y Romeo Pérez. 1987. *La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos*. Montevideo: Cuadernos del CLAEH 44.
- Caetano, Gerardo, y José Rila. 1984. “El sistema de partidos. Raíces y permanencias.” *Cuadernos del CLAEH* 31. Montevideo: CLAEH.
- Caetano, Gerardo, y José Rilla. 1994. *Historia contemporánea del Uruguay, de la colonia al siglo XXI*. Montevideo: CLAEH.
- Caetano, Gerardo. 1992. “Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo.” En *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: Trilce.
- Caetano, Gerardo. 2011. *La república batllista. Tomo 1. Ciudadanía, republicanismo y liberalismo en Uruguay (1910–1933)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, Gerardo. 2014. “Notas para una revisión histórica sobre la cuestión nacional en el Uruguay.” *Revista de Historia* 3: 59–78.
- Caetano, Gerardo. 2021. El “Impulso republicano” del Uruguay del 900 La reforma política del “primer batllismo” (1890–1930) en *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 37, n. 73, p. 217–250
- Carneiro, Fabricio. 2023. “Desagregando reformas: sindicatos y reformas laborales en izquierdas moderadas.” *Revista de Derecho*, Facultad de Derecho, Udelar.
- Carracedo, Fabián, y Luis Senatore. 2016. “Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante el gobierno de José Mujica.” En *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a*

- Mujica, coordinado por Juan M. Busquets y Nicolás Bentancur. Montevideo: Fin de Siglo – ICP.
- Castagnola, José Luis. 1989. *Actores sociales y espacio público*. Colección Uruguay 2000. Montevideo: FESUR, FCU.
- Castiglione, Dario, y Mark E. Warren. 2006. “Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues.” Manuscrito preparado para el Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia.
- Castro, Julio. 1971. *Mañana nace el Frente Amplio*. Cuadernos de Marcha, Uruguay.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2018. *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chasqueti, Daniel, y Daniel Buquet. 2004. “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso.” *Revista Política* 42. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Cheresky, Isidoro. 2015. “La mutación del régimen político representativo.” En *El nuevo rostro de la democracia*, 81–122. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Clavel, Elena, y Martín Rodríguez. 2011. “La participación social en el Sistema Nacional Integrado de Salud: opciones y debates.” En *Transformar el futuro. Metas cumplidas y desafíos renovados en el Sistema Nacional Integrado de Salud, Uruguay*.
- Cohen, Jean, y Andrew Arato. 2000. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, Joshua. 1996. “Procedure and Substance in Deliberative Democracy.” En *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, editado por Seyla Benhabib, 95–119. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, Joshua. 2001. “Democracia y libertad.” En *La democracia deliberativa*, compilado por Jon Elster. Barcelona: Gedisa.
- Cohen, Joshua. 1986. “An Epistemic Conception of Democracy.” *Ethics* 97.
- Cohen, Joshua. 1986. “Autonomy and Democracy: Reflections on Rousseau.” *Philosophy and Public Affairs* 15.
- Cohen, Joshua. 1988. “The Economic Basis of Deliberative Democracy.” *Social Philosophy and Policy* 6 (1): 12.
- Cohen, Joshua. 1997. “Deliberation and Democratic Legitimacy.” En *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, editado por James Bohman y William Rehg. Cambridge: MIT Press.
- Collier, David, y Steven Levitsky. 1997. “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research.” *World Politics* 49 (3): 430–451. Cambridge University Press.
- Collier, Ruth Berins, y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Colomer, Josep M., y Luis E. Escatel. 2005. “La dimensión izquierda-derecha en América Latina.” *Desarrollo Económico* 45: 123–136.
- Cooper, Terry L. 1984. “Citizenship and Professionalism in Public Administration.” *Public Administration Review* 44 (2): 143–149.
- Cuesta Duarte. 2014. *Las Relaciones Laborales en Uruguay. 10 años de cambios*. Publicación del PITCNT, Uruguay.
- Culpepper, Pepper D. 2008. “The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining.” *International Organization* 62 (1): 1–33.
- Culpepper, Pepper D. 2010. *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Cunil Grau, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD/Nueva Sociedad, Venezuela.
- Cunill Grau, Nuria. 1991. *La participación ciudadana*. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, Nuria. 2014. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento

- analítico-conceptual.” *Revista Gestión y Política Pública* 23 (1): 5–46.
- Dagnino, Evelina. 2006. “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando” en Ernesto Isunza; Alberto J. Olvera. (Org.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. DF: Miguel Ángel Porrúa/CIESAS: 223-243.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert. 1991. *Los Dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Dahl, Robert. 2000. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dahl, Robert. 2006. *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert., y Charles E. Lindblom. 1953. *Política, economía y bienestar: Planificación y sistemas político-económicos resueltos en procesos sociales básicos*. Nueva York: Harper.
- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J., y Martin P. Wattenberg. 2000. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- De Sousa Santos, Boaventura de, y Leonardo Avritzer. 2004. “Introducción: Para ampliar el canon democrático.” En *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*, 35–74. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Sousa Santos, Boaventura de. 1993. “Límites y posibilidades de la democracia.” *Politeia*, n.º 13: 8–83.
- De Sousa Santos, Boaventura de. 2004. *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Delamata, Gabriela. 2013. “Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de en el sector extractivista megaminero.” *Entramados y Perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología de la UBA* 3: 55–90.
- Diamond, Larry, y Leonardo Morlino. 2005. “Introduction.” En *Assessing the Quality of Democracy*, editado por Larry Diamond y Leonardo Morlino. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diani, Mario. 2012. “Modes of Coordination of Collective Action: What Actors in Policy Making?” En *Networks in Social Policy Problems*, editado por Marco Scotti y Balázs Vedres, 101–123. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Diani, Mario. 2015. “Revisando el concepto de movimiento social.” *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales* 9: r0902.
- Dobson, Andrew. 2003. *Citizenship and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Doglio, Natalia, Jorge Lanzaro, Luis Senatore, y Jaime Yaffé. 2004. *Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971–2003)*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Dryzek, John y Christian List. 2003. “Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation.” *British Journal of Political Science* 33: 1–28.
- Dryzek, John y Simon Niemeyer. 2008. “Discursive Representation.” *American Political Science Review* 102 (4): 481–493.
- Dryzek, John, Bonnie Honig, y Anne Phillips, eds. 2006. *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Dryzek, John, David Downes, Christian Hunold, David Schlosberg, y Hans-Kristian Hernes. 2003. *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*.
- Dryzek, John. 1990. *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge.
- Dryzek, John. 1994. “Ecology and Discursive Democracy: Beyond Liberal Capitalism and the Administrative State.” En *Is Capitalism Sustainable? Political Economy and the Politics of Ecology*, editado por Martin O’Connor. Aldershot: Edward Elgar.
- Dryzek, John. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

- Dryzek, John. 2001. "Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy." *Political Theory* 29 (5): 651–669.
- Dryzek, John. 2008. "Two Paths to Global Democracy." *Ethical Perspectives* 15 (4): 469–486.
- Eckersley, Robyn. 2000. "Deliberative Democracy, Ecological Representation and Risk: Towards a Democracy of the Affected." In *Democratic Innovation: Deliberation, Representation by Association*, edited by Mark Saward, 117–32. London: Routledge.
- Elster, Jon. 1998. "Introduction." In *Deliberative Democracy*, 1–18. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon. 2000. *La democracia deliberativa*. Madrid: Editorial Gedisa.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter. 1996. *El Estado como problema y como solución*.
- Falleti, Tulia G., and James Mahoney. 2015. "The Comparative Sequential Method." In *Advances in Comparative Historical Analysis*, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen, 211–39. Cambridge: Cambridge University Press.
- Filgueira, Carlos. 1985. *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. Montevideo: CLACSO-CIESU, Ediciones de la Banda Oriental.
- Filgueira, Carlos. 1987. *Estado, política y movimientos sociales en el nuevo orden*. Buenos Aires: CLACSO.
- Filgueira, Fernando, y Diego Hernández. 2012. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay*. Santiago: CEPAL – Colección Documentos de proyectos CEPAL: Uruguay.
- Filgueira, Fernando. 1998. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada." In *Ciudadanía y Política Sociales*, edited by Brian Roberts, San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Finch, Henry. 2005. *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870–2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, James S. 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, James S., Robert C. Luskin, and Roger Jowell. 2000. "Deliberative Polling and Public Consultation." *Parliamentary Affairs* 53, no. 4: 657–66.
- Font, Joan y Graham Smith. 2019. "Studying Cherry-picking: Substantive and Methodological Reflections; en ConstDelib Working Paper Series, no. 3.
- Font, Joan, Dolores Sesma, and Paloma Fontcuberta. 2014. "The Causes of Local Participation. In: Participatory democracy in Southern Europe (pp.37-61); publisher: Rowman & Littlefield International.
- Font J, Smith G, Galais C, et al. 2017. Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research* 57(3): 615–636.
- Font, Joan, ed. 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel
- Font, Joan. 2004. *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías* en Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, UNAM: 23-42
- Frega, Ana, Mónica Maronna y Yvette Trochon. 1987. *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Freigedo, Martín. 2015. "¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos." Tesis de doctorado en Investigación en Ciencias Sociales, FLACSO, México.
- Fuentes, Guillermo y Martín Rodríguez. 2019. "La reforma de la salud en los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020): del cambio profundo al nuevo statu quo." En *Fin de un ciclo*, capítulo 22, 585–609. Uruguay.

- Fuentes, Guillermo. 2010. *El sistema de Salud uruguayo en la posdictadura*. Uruguay.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright. 2001. "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance." *Politics & Society* 29 (1): 5–41.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright. 2004. *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fung, Archon. 2003. "Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences." *Journal of Political Philosophy* 11 (3): 338–367.
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review* 66 (Special Issue): 66–75.
- Garay, Candelaria. 2007. "Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina." *Politics & Society* 35: 301–328.
- Gelsi Bidart, Adolfo. 1994. *Derecho agrario y ambiente en Montevideo*. Fundación de Cultura Universitaria.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett. 1985. "Case Studies and Theories of Organizational Decision Making." *Advances in Information Processing in Organizations* 2: 21–58.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giglio, Nicolò. 1997. "Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas." *Revista de la CEPAL* 63: 51–63.
- Goldfrank, Benjamin. 2002. "The Fragile Flower of Local Democracy: a Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo." *Politics and Society* 30 (1): 51–83.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio." *Revista de Ciencia Política* 26 (2).
- Goldfrank, Benjamin. 2007. "¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana." *Nueva Sociedad* 212.
- Gomà, Ricard e Ismael Blanco. 2002. "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones." VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa.
- González, Luis Eduardo. 1992. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Goodin, Robert E. 2002. *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodin, Robert E. y John Dryzek. 2006. "Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini Publics." *Politics & Society* 34: 219–244.
- Gorosito, Ricardo. 2017. "Los principios en el Derecho Ambiental." *Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho)* 16: 101–136.
- Graf Rey, Marcia. Simone. 2007. "La escasez de agua en el mundo y la importancia del Acuífero Guaraní para Sudamérica: Relación abundancia-escasez." Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Recursos Naturales y Desarrollo.
- Gudynas, Eduardo. 2004. *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).
- Gudynas, Eduardo. 2010. "La ecología política del progresismo sudamericano: los límites del progreso y la renovación verde de la izquierda." *Sin Permiso*, n.o 8: 147–167.
- Gudynas, Eduardo. 2014. *Derechos de la Naturaleza: Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global.
- Gurza Lavalle, Adrián y Enrique Isunza Vera. 2010. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación." En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS.
- Gustá, Ana Laura. 2008. "La comparación de casos en el análisis organizacional: cronología de un trabajo de campo." *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* 11: 63–88.

- Gutmann, Amy y Dennis Thompson. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública.* Barcelona.
- Habermas, Jürgen. 1989. *El discurso filosófico de la modernidad.* Madrid: Taurus.
- Habermas, Jürgen. 1998. *Facticidad y validez.* Madrid: Trotta.
- Habermas, Jürgen. 1999a. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política.* Barcelona: Paidós.
- Habermas, Jürgen. 1999b. *Teoría de la acción comunicativa*, vol. II: *Crítica de la razón funcionalista.* Madrid: Taurus.
- Hacker, Jacob S., y Paul Pierson. 2002. "Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State." *Politics & Society* 30 (2): 277–325.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 275–296.
- Hall, Peter A. 2013. "Tracing the Progress of Process Tracing." *European Political Science* 12: 20–30.
- Held, David. 1995. *La democracia y el orden global.* Barcelona: Paidós.
- Held, David. 1997. "Ciudadanía y autonomía." *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad* 3: 41–69.
- Hernández Navarro, Luis. 2006. "Cuando el ecologismo se volvió popular." *La Jornada*, México.
- Hickel, Jason. 2020. "Quantifying National Responsibility for Climate Breakdown: An Equality-Based Attribution Approach for Carbon Dioxide Emissions in Excess of the Planetary Boundary." *The Lancet Planetary Health*.
- Hysing, Erik. 2013. "Representative Democracy, Empowered Experts, and Citizen Participation: Visions of Green Governing." *Environmental Politics* 22, no. 6: 955–74.
- IDEA. 2021. *Democracy and the Challenge of Climate Change.*
- Inglehart, Ronald, et al. 2001. *Human Values and Beliefs.* Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Inglehart, Ronald, y Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization.* Princeton: Princeton University Press.
- Jordana, Jacint. 1996. "La acción colectiva y las asociaciones de intereses." En *Manual de Ciencia Política*, editado por Miquel Caminal, 288–314. Madrid: Tecnos.
- King, Gary, Robert O. Keohane, y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kirchheimer, Otto. (1966) 1980. "El camino hacia el partido de todo el mundo." En *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, editado por Klaus Lenk y Franz Neumann, 328–347. Barcelona: Anagrama.
- Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities." *Comparative Political Studies* 33 (6/7): 845–879.
- Knaebel, Rachel. 2021. "Democracia y salud: la participación ciudadana también puede ayudar a sanar." *Equal Times*. Francia.
- Korpi, Walter. 2006. *Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Kymlicka, Will, y Wayne Norman. 1997. "El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía." *La Política* 3: 5–40.
- Lanzaro, Jorge. 1986. *Sindicatos y sistema político: Relaciones corporativas en el Uruguay, 1940–1985.* Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Lanzaro, Jorge. 1992. *Organizaciones empresariales y políticas públicas.* Montevideo: Editorial Trilce.
- Lanzaro, Jorge. 2000. *La "segunda" transición en el Uruguay.* Montevideo: Fondo de Cultura

Universitaria.

- Lanzaro, Jorge. 2004. "Democracia pluralista y estructura política del Estado." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14. Montevideo.
- Levy, Yoram y Marcel Wissenburg, eds. 2004. *Liberal Democracy and Environmentalism: The End of Environmentalism?* Londres: Routledge.
- Lijphart, Arend. 1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemmas." *American Political Science Review* 91 (1): 1–14.
- Linz, Juan J. 2002. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes." En *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, editado por Richard Gunther, José R. Montero y Juan J. Linz, 291–317. Oxford: Oxford University Press.
- Lissidini, Alicia. 2002. "Uruguay y la centralidad de la política."
- Lo Vuolo, Rubén. 2014. "Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social." En *Visiones para América Latina. Estudios del cambio climático en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lovenduski, Joni, et al. 2010. "Do Women Need Women Representatives?" *British Journal of Political Science* 40 (1): 171–194.
- Lowi, Theodore J. 2007. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política." En *La hechura de las políticas*, editado por Luis Aguilar Villanueva, 89–117. Ciudad de México.
- Macpherson, Crawford B. 1966. *The Real World of Democracy*. Londres: Oxford University Press.
- Macpherson, Crawford B. 1974. *Democratic Theory*. Londres: Clarendon Press.
- Macpherson, Crawford B. 1977. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mahoney, James, y Dietrich Rueschemeyer. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James, y Gary Goertz. 2006. "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research." *Political Analysis* 14: 227–249.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29 (4): 507–48.
- Mahoney, James. 2012. "The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences." *Sociological Methods and Research* 41: 566–590.
- Mainwaring, Scott, y Timothy R. Scully. 1995. *Party Systems in Latin America*, 1–34. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Maíz, Ramón. 2003. "¿Más allá de la democracia representativa?" Ponencia presentada en las II Jornadas de Sociología Política, Madrid.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, y Susan C. Stokes. 1999. "Elections and Representation." En *Democracy, Accountability, and Representation*, 29–55. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, Bernard. 1987. "On Legitimacy and Political Deliberation." *Political Theory* 15 (3): 338–68.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Manin, Bernard. 2017. "La democracia de lo público reconsiderada." *Cuadernos del CIESAL* 14 (16): 9–24.
- Mansbridge, Jane. 2003. "Rethinking Representation." *American Political Science Review* 97 (4): 515–28.
- Mansbridge, Jane, Janette Hartz-Karp, et al. 2006. "Norms of Deliberation: An Inductive Study." *Journal of Public Deliberation* 2 (1): Art. 7.
- Mansbridge, Jane. 2009. "A 'Selection Model' of Political Representation." *Journal of Political Philosophy* 17 (4): 369–98.
- Mansbridge, Jane. 2012. "A Systemic Approach to Deliberative Democracy." En *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, editado por John Parkinson y Jane Mansbridge, 1–26. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James G., y Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

- Michels, Ank. 2011. "Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy?" *International Review of Administrative Sciences* 77 (2): 275–93.
- Michels, Robert. 1911. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Midaglia, Carmen. 1992. *Las formas de acción colectiva en Uruguay*. Montevideo: CIESU.
- Mill, John Stuart. 1860. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*.
- Mill, John Stuart. 1966. *Three Essays*. London: Oxford University Press.
- Ministerio de Ambiente. 2020. *Encuesta Nacional de Cambio Climático, Uruguay*.
- Moreira, Constanza, y Marcelo Setaro. 2002. "Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay." En *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Moreira, Constanza. 2004. "Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90." *América Latina Hoy* 36.
- Moreira, Constanza. 2004. *Final del Juego: Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Editorial Trilce.
- Moreira, Constanza. 2017. "El sistema político uruguayo luego de la década larga de gobiernos del Frente Amplio." Ponencia presentada en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay.
- Moreira, Constanza. 2019. *Tiempos de democracia plebeya: Presente y futuro del progresismo en Uruguay y América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Morlino, Leonardo. 2005. "Calidad de la democracia. Notas para su discusión." *Metapolítica*, no. 39: 37–53.
- Morlino, Leonardo. 2009. "Legitimacy and the Quality of Democracy." *International Social Science Journal* 60 (196): 211–22.
- Mosca, Gaetano. 1984. *La clase política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Nardacchione, Gabriel, Rocío Annunziata, y Rodrigo Carmona. 2011. "Reflexiones sobre la democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública." En *Todos juntos. Dispositivos de participación de los Gobiernos Locales en la Argentina reciente*, editado por Gabriela Nardacchione. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Newton, K., & Geissel, B. 2012. *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* (1st ed.). Routledge.
- Niemeyer, Simon, y John. Dryzek. 2007. "The Ends of Deliberation: Meta-consensus and Inter-Subjective Rationality as Ideal Outcomes." *Swiss Political Science Review* 13: 497–526.
- Niemeyer, Simon. 2012. "Building a Deliberative System for Earth Systems Governance: Lessons from and Possibilities for Minipublics." Ponencia presentada en la 2012 Lund Conference on Earth Systems.
- Norris, Pippa. 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 103–136.
- North, Douglass C. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Notaro, Jorge. 1990. *Las negociaciones colectivas en Uruguay 1985 / 1990*. Montevideo: CIEDUR.
- Notaro, Jorge. 2005. "La batalla que ganó la economía." En *El Uruguay del siglo XX, la Economía*, Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- Notaro, Jorge. 2007. "Los consejos de salarios en el Uruguay 2005-2006." Montevideo: Instituto de Economía, Serie de Trabajo.
- Notaro, Jorge. 2010. *Los sistemas de relaciones laborales. Un enfoque macro social desde el Cono Sur de América Latina*. Montevideo: Instituto de Economía, Udelar, Serie Documentos de Trabajo DT 4/10.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas

- conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas." *Desarrollo Económico* 130: 163–184.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política." *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11: 11–31.
- O'Donnell, Guillermo. 2008. "Hacia un Estado de y para la democracia." En *Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, coordinado por R. Mariani, PNUD, Lima.
- Offe, Claus. 1984. "Theses on the Theory of the State." En *Contradictions of the Welfare State*, editado por John Keane, 119–129. Cambridge: MIT Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Organización Panamericana de la Salud. 1994. *Las Condiciones de Salud en las Américas*, vol. 1.
- Osorio Ugarte. 2022. "Participación ciudadana como impulso para la Agenda 2030." Panamá.
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1976. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." Documento Cedes / G. E. Clacso No. 4, Buenos Aires.
- Panebianco, Angelo. 1993. "El rol político de las burocracias." En *Manual de Ciencia Política*, editado por Gianfranco Pasquino. Madrid: Alianza Universidad.
- Panizza, Francisco. 1990. *Uruguay, batllismo y después*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Pareto, Vilfredo. 1980. *Forma y equilibrio sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Parkinson, John. 2004. "Hearing Voices: Negotiating Representation Claims in Public Deliberation." *British Journal of Politics and International Relations* 6 (3): 370–388.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole. 2012. "Participatory Democracy Revisited." *Perspectives on Politics* 10 (1): 7–19.
- Pellizzoni, Luigi. 2011. "Governing through disorder: Neoliberal environmental governance and social theory." *Global Environmental Change* 21 (3): 795–803.
- Peruzzotti, Enrique y Andrew Seele. 2009. "Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America." En *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, editado por Andrew Seele y Enrique Peruzzotti, 1–16. Washington, D.C. y Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center Press / The Johns Hopkins University Press.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2000. "Accountability social: la otra cara del control." En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, Buenos Aires: Temas.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review* 94 (2): 251–267.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Pitkin, Hanna. 2004. "Representation and Democracy: Uneasy Alliance." *Scandinavian Political Studies* 27 (3): 335–342.
- Pogrebinschi, Thamy, y Matt Ryan. 2018. "Moving Beyond Input Legitimacy: When Do Democratic Innovations Affect Policy Making?" *European Journal of Political Research* 57 (1): 135–152.
- Pogrebinschi, Thamy. 2012. "Turning Participation into Representation: Innovative Policymaking for Minority Groups in Brazil." En *Varieties of Civic Innovation: Deliberative, Collaborative, Network, and Narrative Approaches*, editado por Carmen Sirianni y Jennifer Girouard, Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press.
- Pogrebinschi, Thamy. 2013. "The Squared Circle of Participatory Democracy: Scaling Up Deliberation to the National Level." *Critical Policy Studies* 7 (3): 219–241.
- Porrini, Rodolfo. 2002. "Notas sobre historia sindical." *Trabajo & Utopía* (Órgano de difusión del PIT-CNT elaborado por el Instituto Cuesta-Duarte).
- Porrini, Rodolfo. 2008. *Historia del Movimiento Sindical en Uruguay en el siglo XX (1905-1973)*. Guía Didáctica. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación / CSE / Instituto Cuesta-

Duarte.

- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability*.
Przeworski, Adam. 1999. "Minimalist Conception of Democracy: A Defense." In *Democracy's Value*, edited by Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón. Cambridge: Cambridge University Press.
Przeworski, Adam. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
Przeworski, Adam. 2022. *Las crisis de la democracia*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
Pucci, Francisco et al. 2009. "Viejos y nuevos temas en la negociación colectiva uruguaya." VIII Jornadas de Investigación: El futuro del país en debate. Montevideo.
Pucci, Francisco, Soledad Nión, and Fiorella Ciapessoni. 2014. "La negociación colectiva en el primer gobierno de izquierda del Uruguay." *Latin American Research Review* 49: 3–23.
Queirolo, Rosario. 2013. *Cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades* (Completo). Vanderbilt University.
Ragin, Charles C. 1989. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
Ragin, Charles C. 2000. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
Rama, Germán. 1995. *La democracia uruguaya*. Montevideo: Editorial Arca.
Real de Azúa, Carlos. 1964. *El impulso y su freno*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
Real de Azúa, Carlos. 1969. *La clase dirigente*. Montevideo: Nuestra Tierra.
Real de Azúa, Carlos. 1984. *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
Real de Azúa, Carlos. 1988. *Partidos, Política y Poder en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Humanidades.
Reboratti, Carlos y Vicente Palermo. 2007. *Del Otro Lado del Río. Ambientalismo y Política Entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa.
Renfrew, Daniel. 2013. *Uruguay: políticas ambientales, agua y sociedad en "Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay"*. Uruguay.
Rifkin, Jeremy. 2010. *The Empathic Civilization*. London: Polity.
Rodríguez Azcue, Álvaro. 2011. "Los métodos de fijación del salario en el Uruguay y los particularismos del Derecho del Trabajo." *Revista de la Facultad de Derecho*, pp. 247-260.
Rodríguez, Héctor. 1966. *Nuestros sindicatos (1865 – 1965)*. 2a ed. Montevideo: CED.
Rodríguez, Juan Manuel., Beatriz Cozzano, y Graciela Mazzuchi. 2010. *Relaciones laborales y modelo de desarrollo*. Montevideo: Grupo Magro Editores y Universidad Católica del Uruguay.
Rodríguez, Juan Manuel., Beatriz Cozzano, y Graciela Mazzuchi. 2020. *Conflictividad laboral. Programa de Modernización de las Relaciones Laborales*. Universidad Católica del Uruguay.
Rosanvallon, Pierre. 2007. *La contrademocracia*. Buenos Aires: Manantial.
Rosanvallon, Pierre. 2008. *La legitimidad democrática*. Buenos Aires: Manantial.
Rosanvallon, Pierre. 2012. *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial.
Rossi, Federico. 2017. "La segunda ola de incorporación en América Latina: una conceptualización de la búsqueda de inclusión aplicada a la Argentina." En *Pobreza, Desigualdad y Política Social en América Latina*. CAF.
Rossi, Federico. 2015. "Movimientos populares y olas de incorporación sociopolítica." *Desarrollo Económico* 59 (228): 201-206.
Santandreu, Alain, y Eduardo Gudynas. 1998. *Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos ambientales*. Montevideo: CLAES, FESUR y Trilce.
Santandreu, Alain. 1997. "Nuestra incipiente cultura ambiental." *Relaciones* 158: 24. Montevideo, Uruguay.
Santandreu, Alain. 2007. *Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental*. Serie de documentos de trabajo n° 10. DINAMA, Uruguay.

- Santos, Carlos; Valdomir, Sebastián; Iglesias, Verónica; y Renfrew, Daniel. 2006. *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Edición: Montevideo, Uruguay.
- Santos, Carlos. 2020. *Naturaleza y hegemonía progresista. Los conflictos ambientales en los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay*. Gorla-Pomaire. Buenos Aires-Montevideo.
- Santos, Leonardo. 2023. *Tesis de grado. Tres al cubo: periodos claves de la participación social en el SNIS analizados desde el cubo de la democracia*. DCP, Udelar. Uruguay.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics." *American Political Science Review* 64 (4): 1033–53.
- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited: Part One: The Contemporary Debate*. Chatham, NJ, EE. UU.: Chatham House.
- Sartori, Giovanni. 1991. "Comparing and Miscomparing." *Journal of Theoretical Politics*.
- Sartori, Giovanni. 1992. "Democracia." En *Elementos de Teoría Política*, 27–62. Madrid: Alianza Universidad.
- Schmitter, Philippe. 1992. "¿Continúa el siglo del corporativismo?" En *Neocorporativismo. Más allá del estado y el mercado*, 15–66. Alianza.
- Schnapper, Dominique. 2004. *La democracia Providencial*. Rosario: Homo Sapiens.
- Schneider, Cecilia; y Yanina Welp. 2015. "Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60 (224): 15–43.
- Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Ciudad de México: Editorial Aguilar.
- Senatore, Luis; y Cristina Zurbriggen. 2007. "Sindicatos y empresarios." En *La hora de las reformas, Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007*. Montevideo: Banda Oriental-ICP.
- Senatore, Luis; y Jaime Yaffé. 2005. "Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda." *Revista del Observatorio Social de América Latina* 6, no. 16 (Buenos Aires): 91–99.
- Senatore, Luis. 2008. "Políticas Públicas Laborales y Sindicalismo en Uruguay 1992–2007." Documento de Trabajo N° 53, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Senatore, Luis. 2009. "Uruguay: 1992–2009; Las políticas laborales y el sujeto sindical." *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* 14 (22): 53–57.
- Seregini, Liber. 1971. *Primer discurso del FA 26 de marzo*. Montevideo.
- Serna, Miguel. 1998. "La construcción de la legitimidad política en el disenso: la emergencia de nuevos actores políticos en las transiciones democráticas. Argentina, Brasil y Uruguay en perspectiva comparada." Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Sociología, Montreal.
- Shapiro, Ian, et al., eds. 2009. *Political Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Shapiro, Ian. 1999. "Enough of Deliberation: Politics Is About Interests and Power." En *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, editado por S. Macedo, 28–38. Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, Theda. 1989. "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual." *Zona Abierta* 50: 169–202.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham. 2018. "Mini-publics and Deliberative Democracy." En *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, 300–14.
- SMU (Sindicato Médico del Uruguay). 2002. *El Sector Salud 75 años de un mismo diagnóstico*. Uruguay.
- Solari, Aldo. 1964. *Estudios sobre la sociedad uruguaya*. Montevideo: Arca.
- Solari, Aldo. 1991. *Partidos Políticos y Sistema Electoral*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

- Sotomayor, Arturo. 2008. "Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: Avances, agendas y retos." *Política y Gobierno* 15 (1): 159–79.
- Stein, Ernesto; y Mariano Tommasi. 2006. "Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina." En *Informe 2006 sobre Progreso Económico y Social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stewart, Kennedy. 2007. "Write the Rules and Win: Understanding Citizen Participation Game Dynamics." *Public Administration Review*: 1067–76.
- Stokes, Susan. 1999. "Political Parties and Democracy." *Annual Review of Political Science* 2 (1): 243–67.
- Subirats, Joan. 2005. "Democracia, participación y transformación social." *Polis Revista Latinoamericana*, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO).
- Subirats, Joan. 2011. "¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?" *Historia Actual Online* 26: 115–132.
- Superville, Marcos; y Mariela Quiñónez. 2003. "Las nuevas funciones del sindicalismo en el cambio del milenio." Departamento de Sociología, Udelar, Montevideo.
- Svampa, Maristella. 2013. "Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina." *Nueva Sociedad* (244): 30–46.
- Taagapera, Rein, y Matthew Soberg Shugart. 1999. *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press.
- Tarrow, Sidney. 2011. *Power in Movement*. 3rd ed. New York / Cambridge: Cambridge University Press.
- Temper L, Demaria F, Scheidel AD, Bene D, Martinez-Alier J. 2018. "Ecological Distribution Conflicts as Forces for Sustainability: An Overview and Conceptual Framework." *Sustainability Science* 13: 585–98.
- Temper, Leah; Daniela del Bene; y Joan Martinez-Alier. 2015. "Mapping the Frontiers and Front Lines of Global Environmental Justice: The EJAtlas." *Journal of Political Ecology* 22 (1): 255–78.
- Termeer, Catrien J.A.M.; Art Dewulf 1, and Maartje van Lieshout 2010. Disentangling scale approaches in governance research: comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance. *Ecology and society*, 15 (4), s/pTilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison-Wesley.
- Touraine, Alain. 1981. *The Voice and the Eye (An Analysis of Social Movements)*. Editions de la Maison des Sciences de l'Homme y Cambridge University Press.
- Trimble, Micaela. 2021. "Proceso de construcción de la gestión integrada de recursos hídricos en Uruguay: estado de situación y controversias." Documento Instituto Saras, Uruguay.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Urbinati, Nadia; y Mark Warren. 2008. "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory." *Annual Review of Political Science* 11: 387–412.
- Urbinati, Nadia. 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Valla Curbelo, María Florencia. 2016. *Evolución de la institucionalidad ambiental en el Uruguay 1990–2015*. Tesis Licenciatura en Ciencia Política, Udelar, Uruguay.
- Veneziano, Alicia. 2005. "Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo." Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Veneziano, Alicia. 2009. "Un nuevo camino hacia la participación: el proyecto de Municipios y Alcaldes en Montevideo." En *Uruguay en la Coyuntura* N° 9, ICP-EBO, Montevideo.
- Veneziano, Alicia. 2011. "Relaciones intergubernamentales, intergubernamentales y socio gubernamentales en el decreto de descentralización de Montevideo." Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo.
- Verba, Sidney; y Norman H. Nie. 1987 [1972]. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press.

- Wampler, Brian; y Leonardo Avritzer. 2004. "Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities." *Latin American Politics and Society* 46 (2).
- Wampler, Brian. 2008. "When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil." *Comparative Politics* 41 (1): 61–81.
- Warren, Mark. 1996. "What Should We Expect from More Democracy? Radically Democratic Responses to Politics." *Political Theory* 24 (2): 241–70.
- Warren, Mark. 2002. "What Can Democratic Participation Mean Today?" *Political Theory* 30 (5): 678–702.
- Warren, Mark. 2006. "Democracy and the State." En John Dryzek, Bonnie Honig, y Anne Phillips, eds., *The Oxford Handbook of Political Theory*, 382–99. Oxford: Oxford University Press.
- Warren, Mark. 2008. "Governance-driven democratization." *Critical Policy Studies* 3 (1): 3–.
- Warren, Mark. 2008. *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max. 1944. *Economía y sociedad*. 3a ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Welp, Yanina; Alejandra Marzuca; Uwe Sedult; y Paula Ferla. 2013. "Corriendo de atrás. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo." *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 48, Quito.
- Welp, Yanina. 2016. "La participación ciudadana como compromiso democrático." *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10: 97–121. Ciudad de México.
- Welp, Yanina. 2017. "La participación ciudadana como compromiso democrático." *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10: 97–121.
- Wolin, Sheldon. 1993 [1960]. "La Era de la Organización y la sublimación de la actividad política." En *Wolin Política y Perspectiva*, 377–468. Buenos Aires: Amorrortu.
- Wolin, Sheldon. 1996. "Fugitive Democracy." En Sheila Benhabib, ed., *Democracy and Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Wright, Scott; y John Street. 2007. "Democracy, Deliberation and Design: The Case of Online Discussion Forums." *New Media & Society* 9 (5): 849–69.
- Yaffé, Jaime; y Luis Senatore. 2005. "Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda." CLACSO, Buenos Aires.
- Yaffé, Jaime. 1999. *La tradicionalización del Frente Amplio*. Mimeo, Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Yaffé, Jaime. 2004. "Izquierda política y organizaciones de trabajadores en Uruguay: Desde la fundación del Frente Amplio a la actualidad (1971–2004)." Ponencia presentada en el Simposio Temático N° 5 "Mundos do Trabalho," II Jornada Nacional de História do Trabalho, X Encontro Estadual de História: "Trabalho, Cultura e Poder," ANPUH-SC, Florianópolis/UFSC.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zarembek, Gisela; Valeria Meza; y Adrián Gurza. 2017. *Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections*. Palgrave Macmillan.
- Zovatto, Daniel. 2008. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978–2007." En Alicia Lissidini et al., coords., *Democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Zuasnábar, Ignacio. 2018. *Treinta años de opinión pública en el Uruguay*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Zurbriggen, Cristina. 1998. *Empresarios y acción colectiva en la producción bibliográfica nacional*. Serie Documentos de Trabajo, 13. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

Documentos, actas e información secundaria citada.

- CDASCOP. *Acta de la Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento de la Costa de Oro y Pando*. 2001.
- COASAS. *Actas de las sesiones*. 2008–2018.
- Concejo Vecinal del CCZ. *Acta de Asamblea*. 2005.
- Deci Agua. *Documento del Proceso de Deliberación Ciudadana sobre el Agua, Uruguay*. 2016.
- DINAGUA. *Propuesta para el Plan Nacional de Aguas, Uruguay*. 2016.
- FFOSE. *Acta del Secretariado Ejecutivo*. 2002.
- Frente Amplio. *Treinta Primeras Medidas de Gobierno*. Uruguay, 1971.
- _____. *Bases Programáticas de la Unidad. Líneas Fundamentales de Acción Medidas de Emergencia*. 1984.
- _____. *El Otro Programa. Bases Programáticas. Proyecto Alternativo*. 1999.
- _____. *El Gobierno del Cambio. Propuestas y Proyectos. Ciclo “La Transición Responsable”*. 2004.
- _____. *Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005–2010*. 2004.
- _____. *Propuestas para Seguir Construyendo un País de Primera*. 2009.
- _____. *Bases Programáticas Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015–2020*. 2014.
- _____. *Propuesta Bases Programáticas 2020/2025*. 2019.
- _____. *II Congreso Extraordinario del Frente Amplio Alfredo Zitarrosa*. 1998.
- IDEA. *Democracy and the Challenge of Climate Change*. 2021.
- Ministerio de Ambiente. *Encuesta Nacional de Cambio Climático, Uruguay*. 2020.
- JUNASA. *Rendiciones de Cuentas ante el Legislativo*. 2008–2020.
- LAPOP. *Barómetro de las Américas*. 2010–2020.
- Latinobarómetro. *Encuestas*. 2005–2020.
- MSP. *La Construcción del Sistema Nacional Integrado de Salud (2005–2009)*. Montevideo, 2009.
- MNSUPP. *Memorias de su Funcionamiento*. 2008–2020.
- Naciones Unidas. *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- OIT. *Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva*. 1949.
- _____. *Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación*. 1949.
- _____. *Convenio sobre Normas Mínimas de Seguridad Social*. 1952.
- _____. *Algunos Aspectos de las Relaciones de Trabajo en América*. Ginebra: OIT, 1962.
- _____. *La Negociación Colectiva en América Latina*. Ginebra: OIT, 1978.
- _____. *Las Relaciones Colectivas de Trabajo en América Latina*. Ginebra: OIT, 1981.
- _____. *Relaciones de Trabajo en el Uruguay*. Ginebra: OIT, 1987.

Leyes y decretos citados.

- Ley n.º 2.408. Consejo Nacional de Higiene. 1895.
- Ley n.º 3.147. Ministerio de Industria, Trabajo e Instrucción Pública. 1907.
- Ley n.º 3.724. Asistencia Pública Nacional. 1910.
- Ley de Protección de Bosques Nacionales. 1912.
- Ley n.º 5.032. Accidentes de Trabajo, Prevención. 1914.
- Ley n.º 5.350. Ley de 8 Horas. 1915.
- Ley n.º 6.102. Protección a la Mujer Trabajadora ("Ley de la Silla"). 1918.
- Ley n.º 6.962. Pensiones a la Vejez, Creación de la Caja de Jubilaciones. 1919.
- Ley n.º 7.309. Indemnización por Accidentes Laborales. 1920.
- Ley n.º 7.318. Descanso Semanal Obligatorio. 1920.
- Ley n.º 7.395. “Serrato” del Derecho a la Vivienda. 1921.

Ley n.º 7.550. Salario Mínimo. 1923.
 Ley n.º 7.830. Jubilaciones y Pensiones Bancarias y Civiles. 1925.
 Ley n.º 8.063. Salario Mínimo para Peones y Obreros de Aduana. 1926.
 Ley n.º 8.766. Consejo de Salud Pública. 1931.
 Ley n.º 9.155. Delito de Envenenamiento o Adulteración de Aguas. 1933.
 Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1934.
 Ley de Protección de Fauna Nacional. 1935.
 Ley n.º 9.910. Trabajo a Domicilio. 1940.
 Ley n.º 9.991. Régimen Laboral en Establecimientos Agrícolas y Arroceras. 1940.
 Ley n.º 10.004. Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. 1941.
 Ley n.º 10.449. Creación de los Consejos de Salarios. 1943.
 Decreto-Ley n.º 10.384. Regulación del Sector Mutual. 1943.
 Ley n.º 10.489. Fijación Horaria en el Comercio. 1943.
 Ley n.º 10.570. Indemnización por Despido. 1944.
 Ley n.º 10.684. Asignaciones Familiares. 1945.
 Ley n.º 11.015. Comisión Honoraria de Contralor de Medicamentos. 1948.
 Ley n.º 11.907. Crea y Organiza la OSE. 1952.
 Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1967.
 Ley n.º 14.053. Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente. 1972.
 Ley n.º 14.407. Creación de ASSE. 1975.
 Decreto-Ley n.º 14.859. Código de Aguas. 1978.
 Decreto-Ley n.º 15.239. Conservación de Suelos y Aguas Superficiales. 1981.
 Ley n.º 15.337. Conservación y Uso Racional de Humedales y Recursos. 1982.
 Decreto n.º 178/85. Consejos de Salarios. Clasificación por Grupos. 1985.
 Ley n.º 16.112. Creación del MVOTMA y COTAMA. 1990.
 Ley n.º 16.688. Prevención de Contaminación de Aguas. 1994.
 Ley n.º 16.466. Evaluación del Impacto Ambiental. 1994.
 Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1996.
 Ley n.º 16.858. Ley de Riego con Destino Agrario. 1998.
 Ley n.º 17.234. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. 2000.
 Ley n.º 17.283. Protección del Medio Ambiente. 2000.
 Ley n.º 17.598. Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua. 2002.
 Decreto n.º 460/003. Reglamento del Registro Público de Aguas. 2003.
 Reforma de la Constitución de la República Oriental del Uruguay. 2004.
 Decreto n.º 138/05. Consejos de Salarios. Clasificación por Grupos. 2005.
 Decreto n.º 139/05. Consejo Tripartito Rural. 2005.
 Ley n.º 17.930. MVOTMA Formula Políticas Nacionales de Agua y Saneamiento. 2005.
 Ley n.º 17.935. Consejo de Economía Nacional. 2005.
 Ley n.º 17.940. Libertad Sindical y Derechos Sindicales. 2005.
 Ley n.º 18.046. Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento. 2006.
 Ley n.º 18.065. Regulación del Trabajo Doméstico. 2006.
 Ley n.º 18.091. Prescripción de Créditos Laborales. 2007.
 Ley n.º 18.099. Responsabilidad Laboral por Descentralización Empresarial. 2007.
 Ley n.º 18.131. Fondo Nacional de Salud. 2007.
 Ley n.º 18.161. Descentralización de ASSE. 2007.
 Ley n.º 18.211. Sistema Nacional Integrado de Salud y JUNASA. 2007.
 Ley n.º 18.251. Tercerizaciones Laborales. 2008.
 Ley de Acceso a la Información Pública. 2008.
 Ley n.º 18.308. Creación de la COAOT. 2008.
 Ley n.º 18.621. Sistema Nacional de Emergencias. 2009.

Ley n.º 18.508. Negociación Colectiva en el Sector Público. 2009.
Ley n.º 18.566. Negociación Colectiva en el Sector Privado. 2009.
Ley n.º 18.567. Nuevo Régimen de Descentralización. 2009.
Ley n.º 19.318. Ley de Minería de Gran Porte. 2009.
Ley n.º 18.610. Política Nacional de Aguas. 2009.
Decreto n.º 232/010. Transparencia Activa en Temas Ambientales. 2010.
Decretos n.º 262–264/011. Consejos Regionales de Recursos Hídricos. 2011.
Ley n.º 19.147. Observatorio Ambiental Nacional. 2013.
Ley n.º 19.272. Descentralización y Participación Ciudadana. 2013.
Ley n.º 19.196. Responsabilidad Penal Empresarial. 2014.
Decreto n.º 172/016. Sistema Nacional Ambiental. 2015.
Ley n.º 19.355. Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático. 2015.
Decreto n.º 172/016. Plan Ambiental. 2016.
Decreto n.º 205/017. Plan Nacional de Aguas. 2017.
Ley n.º 19.555. Modificaciones a la Ley de Riego. 2018.
Decreto n.º 366/018. Reglamentación de la Ley de Riego. 2018.
Ley n.º 19.717. Plan Nacional de Agroecología. 2018.
Ley n.º 19.773. Reglamentación del Acuerdo de Escazú. 2019.

APÉNDICE

Pauta de entrevista (semi estructurada)

¿Cuál es su opinión acerca de la participación ciudadana en Uruguay?
¿Cómo piensa que ha sido la evolución de la participación ciudadana en Uruguay post restauración democrática? ¿Qué hitos identifica?
¿Cómo encuentra en general las experiencias de participación ciudadana que han implementado gobiernos del FA? ¿Qué experiencias en general recuerda y considera de las más relevantes?
Para Ud. a nivel general ¿La agenda en materia de participación ha avanzado? ¿considera que hay diferencias entre las diferentes gestiones del Frente Amplio?
¿Considera que existen dificultades para llevar adelante procesos participativos en Uruguay?
¿Cuáles son?
Para Ud. ¿quiénes deben tomar las decisiones en la política pública?
Rol e impacto de actores internacionales como ONU, BID y BM. ¿cómo inciden en las experiencias participativas?
¿Cuál cree usted que es el objetivo de abrir espacios de participación ciudadana?
¿Se reconoce una voluntad política para que existan iniciativas de participación ciudadana?
¿Si tuviera que pensar en las principales políticas públicas que llevó adelante el FA, puede reconocer espacios de participación en cada una? ¿en cuáles no? ¿Por qué piensa que en esas políticas que Ud. me nombra no se abrieron espacios de participación ciudadana?
Y en los casos en los que sí hubo espacios de participación para Ud. ¿cuáles son los factores que llevaron al gobierno del FA a implementarlos para la elaboración de políticas públicas? ¿Se vinculan las agendas del gobierno y la de la sociedad civil organizada? ¿Dónde radican las mayores diferencias? ¿y las mayores correspondencias?
¿encuentran diferencias para incidir en la agenda del gobierno entre el gobierno de Vázquez y el de Mujica? ¿Hay diferencias entre el 1er y 2do gobierno de Vázquez?
¿Hubo presiones de parte de ustedes para participar en algunos ámbitos de participación? ¿cuáles? ¿por qué razón?
En los espacios que participan ¿El diseño, la dinamización del espacio participativo, ha contribuido a generar un clima de cooperación entre los distintos actores involucrados? ¿Se ha alcanzado una decisión más legítima y, por tanto, más aceptada por las diferentes partes afectadas a través de estos espacios de participación?
¿Hay temas relevantes para ustedes como actores sociales que el gobierno no tomó en consideración? ¿por qué piensan que sucedió?
¿Cómo ha sido históricamente su vínculo gobierno-actores sociales?
¿Incide el tipo de vínculo entre ustedes para que el tipo de participación que se da en cada espacio?
¿El tipo de vínculo que tienen favorece o no el éxito de este tipo de espacios de participación?
¿cuáles son los principales retos a futuro en materia de participación ciudadana?
¿Existe, según su criterio, viabilidad para la aplicación de un mayor número de mecanismos de participación ciudadana en el estado uruguayo?
GOBIERNO ¿En un escenario sin conflictividad y sin presiones desde los actores sociales cuál sería el tipo ideal de participación que debería promover el gobierno?

LISTA DE ENTREVISTADOS/AS

Entrevistado/a	Institución	Responsabilidad	Tipo de institución
Agustín Canzani	Frente Amplio	Asesor	Partidos Políticos
Alicia Torres	MVOTMA/MIEM	Directora/Asesora	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Álvaro García	Oficina de Presupuesto y Planeamiento	Director	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Ana Fitipaldi	URUGUAY LIBRE MEGAMINERÍA	Ambientalista	social/movimiento
Ana María Mizrahi	TNU	Periodista	Medios de comunicación
Andrés Danza	BÚSQUEDA	Periodista	Medios de comunicación
Carlos Camy	PARTIDO NACIONAL	Senador	Gubernamental/Poder Legislativo
Constanza Moreira	Frente Amplio	Senadora	Gubernamental/Poder Legislativo
Daniel Greif	DINAGUA	Director	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Daniel Olesker	Ministerio de Desarrollo Social	Ministro	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Diego Balestra	Cámara de Industrias/Confederación cámaras empresariales	Directivo	Social/empresarial
Eduardo Rubio	Partido Unidad Popular	Diputado	Gubernamental/Poder Legislativo
Elvira Domínguez	Banco de Previsión Social	Representante empresarial	Social/empresarial
Federico Baraibar	ONG-CEMPRE	Director Ejecutivo	Social-ONG/Empresarial
Fernando Gambera	PIT CNT-AEBU	Presidente	Social-Sindical
Fernando Pereira	PIT CNT	Presidente	Social-Sindical
Flavio Scasso	PNUD-ONU	Técnica	Organismos internacionales
Gabriel Pereyra	El Observador	Periodista	Medios de comunicación
Gerardo García Pintos	ARU	Presidente	Social/empresarial
Gerardo Honti	ONG- Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA)	Coordinador	Social/ONG
Graciela Salaverry	Red de ONG AMBIENTALISTAS/AMIGOS DEL VIENTO	Directora	Social/ONG
Guillermo Scarlato	MVOTMA-SNAP	Director	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Ignacio Lorenzo	Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente/Cambio Climático	Director	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Ignacio O'Neill	Cámara Construcción	Presidente	Social/empresarial
Jorge Rucks	MVOTMA	Viceministro	Gubernamental/Poder Ejecutivo
José María Silva	FORJAR	Coordinador	Social-ONG

Laura Marrero	ONG- Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA)	Coordinadora capacitación	Social/ONG
Lucía Topolansky	Vice Presidenta de la República	Vice Presidenta de la República	Gubernamental/Parlamento
Magdalena Preve	PNUD-ONU	Técnica	Organismos internacionales
Marcelo Abdala	PIT CNT	Secretario General	Social-Sindical
María Elena Laurnaga	Frente Amplio/Parlamento	Diputada/Asesora	Gubernamental/Poder Legislativo
María Nube Szephegyi	DINAMA- MVOTMA	Asesora técnica	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Mariana Rios	DINAMA- ÁREAS PROTEGIDAS MVOTMA	Asesora técnica	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Mariana Sayagues	DINAMA	Asesora técnica	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Mario Bergara	Banco Central	Presidente	Gubernamental/Bancos
Mario Caffera	ONG- Amigos del viento	Integrante	Social-ONG
Miguel Lorenzoni	Parlamento-Cámara de diputados	Diputado Frente Amplio	Gubernamental/Poder Legislativo
Milton Castellanos	PIT CNT	Director Cuesta Duarte	Social-Sindical
Natalia Zaldua	VIDA SILVESTRE	Coordinadora	Social/ONG
Nelson Fernández	CAMBADU	Presidente	Social/empresarial
Pablo Ferreri	Dirección General Impositiva	Director	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Pablo Mieres	Parlamento-Cámara de Senadores	Senador-Partido Independiente	Gubernamental/Poder Legislativo
Paula Pellegrino	DINAGUA	Asesora	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Rafael Sanseviero	FESUR	Coordinador Programa	Organismos internacionales
Ramón Méndez	Dirección Nacional de Energía	Director	Gubernamental/Poder Ejecutivo
Richard Read	PITCNT	Secretario General	Social-Sindical
Sandra Bazzani	PNUD-ONU	Coordinadora Programa	Organismos internacionales
Serrana Mujica	BID	Coordinadora soc civil	Organismos internacionales
Víctor Baccheta	URUGUAY LIBRE MEGAMINERÍA	responsable comunicación	social/movimiento
Virginia Varela	PNUD-ONU	Oficial de Programa	Organismos internacionales
Wilder Ananikian	Cámara Inmobiliaria	Presidente	Social/empresarial

ANEXO CAPÍTULO AGUA

SISTEMATIZACIÓN DE LAS ACTAS DE LA COASAS.

AÑO	TEMA	TEMA PROPUESTO POR ACTORES SOCIALES
2007 (sesión 1, 2, 3, 4)	Actividades de la Dinasa: 1. recursos hídricos transfronterizos, 2. Grupo de gestión de recursos hídricos en Uruguay, 3. necesidad de elaborar el reglamento interno de la COASAS. 4. Grupo trabajo sobre normativa, 5. elaborar reglamento interno de la COASAS y la ley de reglamentación del inciso 2do del art. 47 de la Constitución. 6. participación de la COASAS en la elaboración de las políticas.	CNDAV propone creación de un cuarto grupo de trabajo para abordar el tema de la participación pública. 2. Art 12 del decreto 450: de los delegados de la sociedad civil y usuarios. Se plantea la necesidad de obtener un grado de coordinación entre los organismos de la sociedad civil a los efectos de integrarse al Plenario de la COASAS. 3. Se encomienda al GT sobre normativa trabajar sobre los criterios a aplicar a las ONG para integrar la COASAS. 4. Generar instrumentos de participación activa para la gestión del uso y preservación de los recursos hídricos.
2008 (sesión 1 y 2)	1. Se procede a modificar el art 11 del proyecto de Ley. 2. Se informa que en el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio se toma en cuenta una visión integradora en la gestión del recurso, incluyendo la participación de las diferentes direcciones del MVOTMA. 2. Se agregó capítulo, acceso a la información y monitoreo. La propuesta del Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio evidenció la necesidad que se cuente con unidades de información. 3. Respecto a los Consejos Regionales se considera importante integrar actores de la región. Se discute el tema en el sentido del carácter (técnico o político) de sus integrantes, a efectos que dichas Comisiones sean viables.	1. Iniciar un proceso tendiente a que un solo Ministerio procese toda la temática del agua
2009	1. Proyecto de Ley Reglamentaria del Art.47 de la Constitución se advierte que, como comisión asesora, no le corresponde, habiendo entrado el proyecto en el Parlamento; efectuar modificaciones. 2. Relaciones nacionales e internacionales. 3. Balance financiamiento GEF, balance hídrico de la Cuenca "Gestión integrada de recursos hídricos en un marco de cambio climático en la Cuenca". 4. Proceso Laguna de Rocha, se jerarquiza la iniciativa y se convoca al Grupo de Trabajo de Participación de la COASAS a formar parte de esas iniciativas.	1. Ser recibida por garante del derecho al uso del agua.
2010	1. Plan agua, 2. Presupuesto 3. Consejos regionales: se propone que tengan al menos una secretaría permanente y un coordinador.	
2011	1. Análisis de los proyectos de Decreto para la constitución de los consejos regionales de recursos hídricos (Ley de política nacional de aguas)	1. Sugerencias de modificaciones, por consenso se aprueban.
2012	1. Informe de los consejos regionales de recursos hídricos. 2. consideración de una propuesta de decreto del Poder Ejecutivo para la formación de la comisión de cuenca del río Santa Lucía	No se presenta ninguna transcripción
2013	no se convocó	
2014	Rendición de cuentas gestión DINAGUA durante 2013; actividades 2014.	1. preocupación por proyecto Aratirí, 2. mejorar las estrategias de comunicación de los Consejos y las Cuencas.

2015	no se convocó	
2016	1. 1 proceso de consulta del Plan Nacional de Aguas. plan tuvo etapas; de 2011 a 2015 luego de aprobada la Ley de Aguas y constituidos los consejos regionales y las comisiones de cuenca se dio inicio a la elaboración de esa propuesta del plan que tiene dos vertientes de construcción: de abajo para arriba y de arriba para abajo. La propuesta tiene un fuerte componente de diagnóstico que surgió como trabajo de las comisiones de cuenca y los consejos regionales.	“En la propuesta del Plan Nacional de Aguas se reconoce o no se cuenca con las capacidades en relación a los recursos humanos y económicos como para entender las demandas de los participantes de los consejos regionales y recursos hídricos y de las comisiones de cuencas y acuíferos para procesarlos y dar respuesta adecuada en tiempo y forma conforme a la importancia del tema. Esto es un impedimento para cumplir efectivamente con el mandato del art. 47
2017	1. PNA: documento con aportes de toda institución, consejos regionales, cuenca. Desde el MIEM se felicitó por todo el proceso liderado por el MVOTMA y se destacó la importancia de ver el medio vaso lleno y no el medio vaso vacío, destacó que durante este proceso se ha recorrido el país como nunca se había hecho en otras instancias de discusión de políticas públicas, que hubo participación de la sociedad civil en esas reuniones y también de representantes de instituciones públicas que fueron nombrados por aquellos que han sido elegidos por nosotros desde el punto de vista ciudadano para representar y dirigir las instituciones. En ese sentido invitó a no olvidar que estamos en una democracia representativa y que nosotros delegamos cada cinco años para que nuestros representantes en el Parlamento y en el Gobierno nacional ejecuten políticas y programas establecidos. FFOSE por su parte recalcó que ellos van por la propuesta de un Ministerio de la Hidrología y también mencionó que fue insuficiente el tiempo para concretar este plan y la participación y comunicación.	Propuesta de un Ministerio de la Hidrología y también mencionó que fue insuficiente el tiempo para concretar este plan y la participación y comunicación.

Fuente: elaboración propia en base a las actas de la COASAS

Principales características de los mecanismos participativos en la gestión del agua

Mecanismo participativo	Sector	Formular políticas públicas	Denuncia	Control	Articulación y coordinación	Asesoramiento	Gestión de los recursos hídricos
Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COAOT)	Gubernamental	Si	No	No	Si	Si	No
Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH)	Gubernamental	No	No	No	Si	Si	Si
Cuenca del Río Uruguay	Gubernamental	No	No	No	Si	Si	Si
Cuenca de la Laguna Merín	Gubernamental	No	No	No	Si	Si	Si
Cuenca del Río de Plata y su Frente Marítimo	Gubernamental	No	No	No	Si	Si	Si
Comisiones de Cuencas y Acuíferos (CCyA)	Gubernamental	No	No	No	Si	No	Si
Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía	Gubernamental	No	No	No	Si	No	Si
Comisión de cuenca	Gubernamental	No	No	No	Si	No	Si

del río Cuareim							
Comisión de cuenca del arroyo San Antonio	Gubernamental	No	No	No	Si	No	Si
Comisión de cuenca del río Tacuarembó	Gubernamental	No	No	No	Si	No	Si
Comisión de cuenca del río Yí	Gubernamental	No	No	No	Si	No	Si
Comisión de cuenca del acuífero Guaraní	Gubernamental	No	No	No	Si	No	Si
Comisión de cuenca del río Cebollatí	Gubernamental	No	No	No	Si	No	Si
Comisión de cuenca de la Laguna del Cisne	Gubernamental	No	No	No	Si	No	Si
Comisión de cuenca de la Laguna del Sauce.	Gubernamental	No	No	No	Si	No	Si
Juntas Regionales Asesoras de Riego	Gubernamental	No	No	Si	No	Si	Si
Mesa técnica del agua	Integración público-privada	No	No	No	Si	No	Si
Grupo de Desarrollo del Riego	Integración público-privada	No	No	No	No	Si	No
Mesa de desarrollo Rural de Montevideo	Integración público-privada	No	No	No	No	No	No
Mesas Sectoriales(industrial, Forestal, Frigorífico)	Integración público-privada	No	No	No	No	No	No
Centros de desarrollo Social Mec	Gubernamental	No	No	No	No	No	No
Consejo agropecuario Nacional	Gubernamental	No	No	No	Si	Si	No
Consejo agropecuario Departamental	Gubernamental	No	No	No	Si	Si	Si
Mesas interdisciplinarias Min. desarrollo social	Integración público-privada	No	No	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia a partir del Proyecto Río Abierto (2017-2019).

Folletos campaña hacia el plebiscito 2004

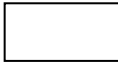


Decreto (Borrador)

Visto: I) Que la Ley N° 18.211 a través de su Art. 26 dispone: “Su mandato tendrá una duración máxima de 2 años” refiriéndose al lapso de tiempo que los Representantes de Trabajadores y Usuarios de la Salud permanecerán en su función. II) Que el Decreto N° 269/008 de 2 junio de 2008 a través de su Art. 7° establece que el Mandato de los Representantes de Trabajadores y Usuarios de la Salud que fueran designados a integrar los Consejos Consultivos y Asesores vence al año de su designación. Considerando: I) La prolongada permanencia de los citados Representantes de Trabajadores y Usuarios de la Salud en los Directorios de ASSE y JUNASA, lo mismo que en los Consejos Consultivos y Asesores que se prolonga por más de 6 años respectivamente. II) Que, el Anteproyecto del Ministerio de Salud Pública que intenta dar solución a estas anomalías, estaría habilitando la realización de Elecciones de Representantes Sociales a integrar los Directorios de ASSE y JUNASA, así como para integrar los Consejos Consultivos y Asesores, recién en el primer semestre de 2016, con lo que se prolongaría la permanencia en el cargo por un lapso de tiempo superior a los 8 años. III) Que, a fin de dar una solución alternativa hasta tanto se creen las condiciones para realizar el acto electoral correspondiente, surge la necesidad de Designar a los Representantes de Usuarios de la Salud mencionados en los considerandos que anteceden, teniendo en cuenta la propuesta que al respecto eleven sus organizaciones representativas, con Personería Jurídica. Atento: a lo precedentemente expuesto, el Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros; **Decreta.** Art.1° Désígnese como Representante de los Usuarios de la Salud en la JUNASA, a los señores Delegados propuestos por las Organizaciones Representativas. Art. 2° Désígnese como Representantes de los Usuarios de la Salud en el Directorio de ASSE, a los señores Delegados propuestos por las Organizaciones Representativas. Art. 3° Procédase a la instalación obligatoria de los Consejos Consultivos y Asesores con representación de trabajadores y usuarios, en todos los prestadores públicos y privados, habilitando a través de la Reglamentación correspondiente, la validez de este acto. Art. 4° Las designaciones estipuladas en los artículos 1°, 2° y 3° del presente Decreto, cesarán en el momento en que tomen posesión del cargo los representantes que surjan de la elección que a tales efectos se realice con la correspondiente supervisión de la Corte Electoral.

Proceso de construcción consultivo de cara a la implementación del snis (recogido de actas del MNUSPP).

recuadros simples



recuadros resaltados

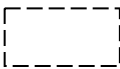


recuadros dobles

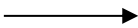


PUNTOS DE ATAQUE

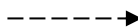
recuadros con línea cortada



flecha simple



flecha con línea cortada



problemas / conflictos / situaciones negativas

CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

las cuestiones problemáticas consideradas por el grupo como las más críticas

PROCESOS CRÍTICOS

cuestiones problemáticas que, el grupo considera (dentro del universo de problemas, y para atender o atacar un proceso crítico), el más factible para intentar ir buscarle una solución

situaciones que se considera que pueden actuar positivamente sobre algún proceso negativo

PROCESOS POSITIVOS

direccionalidad de la causalidad del problema (o cuestión problemática) considerada predominante

direccionalidad de la afectación del proceso positivo considerada predominante

Proceso “HACIA UNA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE SALUD” – Zonal 17, Montevideo, Uruguay

2da. Asamblea de Usuarios de Salud del Zonal 17 – modelo integrado de procesamiento problemático – 27 de agosto de 2005

