ARTICULACIONES ENTRE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN

Estudio de los Presupuestos Participativos de Córdoba, Gualeguaychú, Paysandú y Montevideo

Mariano Suárez Elías

Salto, 2021

Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización

CENUR Litoral Norte

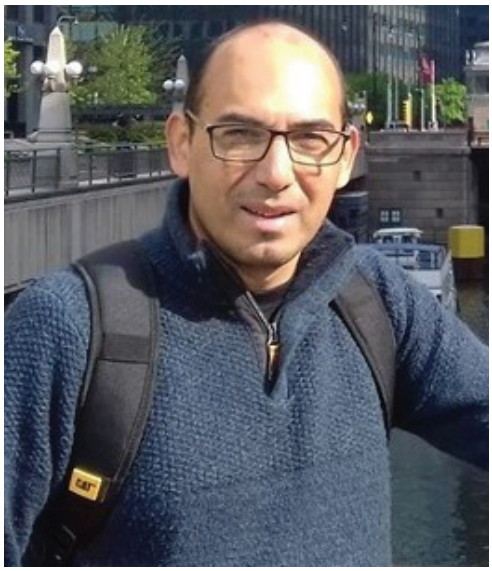
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY

Articulaciones entre Participación y Representación Estudio de los Presupuestos Participativos de Córdoba, Gualeguaychú, Paysandú y Montevideo

Este libro es la adaptación para publicación de la tesis de doctorado del autor, realizada en el Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. En la investigación se analizó la relación entre participación y representación a través de un instrumento específico de participación, el presupuesto participativo, y en un contexto idóneo (y poco estudiado) para observar la relación entre presupuesto participativo y representación como es el contexto electoral. En ese sentido, se observó la medida en que un proceso electoral afecta el desarrollo del presupuesto participativo y en particular, la capacidad de influencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como el tipo de decisiones que se pusieron en juego. Para ello se abordó empíricamente el período previo a la campaña electoral, el periodo de campaña y el posterior con la instalación del nuevo gobierno.

El diseño de la investigación es cualitativo, longitudinal y comparativo y ofrece una modelización analítica utilizada para el análisis de los casos. Las variables alcance y participación aparecen como centrales a la hora de analizar las diferentes articulaciones, al tiempo que se señala, en función de los casos estudiados, que en escenarios de participación plural y alcance restringido la mayor institucionalización tiende a generar un estímulo para ir paulatinamente ampliando el alcance de la política.

El libro, basado en un vasto trabajo empírico, invita a pensar los presupuestos participativos más allá de las posibles idealizaciones, rescatando las diferentes maneras en las que pueden contribuir a la democracia y remarcando los riesgos y las debilidades de determinadas formas de utilizar la herramienta.



Mariano Suárez Elías (Salto, 1979), es doctor en Estudios Sociales de América Latina (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina), Magíster en Desarrollo Humano (FLACSO, Argentina), Licenciado en Ciencias Sociales (UDELAR, Uruguay) y Profesor de Ciencias Sociales (ANEP, Uruguay). Actualmente es profesor de tiempo completo en la Universidad de la República e Investigador Activo en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (SNI-ANII).

Es miembro del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) y uno de los coordinadores del Grupo de Trabajo Procesos y Metodologías Participativas (CLACSO). Tiene experiencia como investigador de procesos participativos especialmente en Presupuestos Participativos y ha trabajado en el diseño e implementación de varios procesos participativos en políticas públicas impulsados por Presidencia de la República y gobiernos locales de Uruguay.

ARTICULACIONES ENTRE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN.
Estudio de los Presupuestos Participativos
de Córdoba, Gualeguaychú, Paysandú y Montevideo
Editorial: UDELAR
Autor: Mariano Suárez Elías
Diseño y diagramación: Lic. Andrés Nogara
1era Edición – 2021
ISBN: 978-9915-40-386-1
Publicación digital y gratuita

ÍNDICE

Presentación 7
Alejandro Noboa

Prólogo 23
Yanina Welp

Agradecimientos 27

Articulaciones entre Participación y Representación
Estudio de los Presupuestos Participativos de Córdoba, Gualeguaychú, Paysandú y Montevideo

Introducción 29

Capítulo 1 35
Marco de referencia teórica

Capítulo 2 75
Marco metodológico

Capítulo 3 95
Presentación de los casos

Capítulo 4 119
El caso de PP de la Ciudad de Córdoba

Capítulo 5 165
El caso del PP de la ciudad de Gualeguaychú

Capítulo 6 _____ 209
El caso del PP de la ciudad de Paysandú

Capítulo 7 _____ 249
El caso del PP de la ciudad de Montevideo

Capítulo 8 _____ 285
Análisis comparativo

Capítulo 9 _____ 309
Conclusiones

Referencias bibliográficas _____ 321

Abreviaturas

Cba: Córdoba
CCZ: Centros Comunales Zonales
CPC: Centros de Participación Comunal
CV: Concejos Vecinales
EPZ: Equipos de Planificación Zonales
FPV: Frente para la Victoria
Gchú: Gualeguaychú
JL: Juntas Locales
JPV: Juntas de Participación Vecinal
Mdeo: Montevideo
ONGs: Organizaciones no gubernamentales
Pdú: Paysandú
PLAEDEZ: Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal
PP: Presupuesto Participativo
PPC: Presupuesto Participativo de Córdoba

Presentación

Huellas de un itinerario de superación intelectual: GEPADE y sus integrantes

Alejandro Noboa

Esta Serie de publicaciones es el producto de tesis doctorales y de maestrías, generadas por los integrantes del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE). Todos basados en una sólida capacidad de resiliencia, superando procesos y logrando objetivos en medio de la vigente pandemia que está azotando el mundo.

El contexto institucional: GEPADE

El Grupo que sirve de ámbito de actuación académica a estas producciones cuenta ya con más de 10 años de existencia. En este tiempo se ha consolidado y madurado como grupo de investigadores con sólida formación científica, con niveles de maestrías y doctorados, logrados a partir de las creaciones que aquí se presentan. Estos investigadores son pilares fundamentales para desarrollar un programa de investigación a largo plazo. La producción académica de estos años, como la que en esta Serie se va a exponer, ha sido consecuencia del desarrollo de actividades de investigación y académicas que en algunos casos responden a demandas provenientes de diferentes instituciones locales, regionales y en otros a esfuerzos sistemáticos de producción de conocimiento original y de reflexión conceptual sobre la temática del Desarrollo y en ese marco sobre Descentralización y Participación.

Dentro de la órbita universitaria el GEPADE ha obtenido diversos apoyos que es bueno citar, de la Comisión Sectorial de Investigación Científica en el Programa de "Fomento a la Calidad de Investigación en el conjunto de la UdelaR"; dos Proyectos I+D: "La nueva gestión Pública local en movimiento: estudio de la experiencia de los presupuestos participativos de Salto y Paysandú", que institucionaliza el esfuerzo grupal y recientemente "Participación ciudadana en clave digital. Una mirada sobre experiencias de Uruguay, Argentina y México" , que reorienta y renueva la línea de investigación que desarrollamos. Proyectos en el "Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de temas de Interés general" Artículo 2: "Municipios: una política en el tintero", de la misma Comisión, el que apuntó al estudio de los procesos de puesta en marcha de los Municipios y ahora el nuevo proyecto para el estudio de las Mesas interinstitucionales de los ministerios (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Ministerio de Desarrollo. y Ministerio del Interior); Proyectos de Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM), etc.

El relacionamiento académico con grupos de investigadores nacionales y regionales a través de vínculos inter universitarios, la Asociación de Sociología de las Organizaciones y la Comunicación, la Asociación Latinoamericana de Sociología y la pertenencia al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, en otros vínculos.

La investigación desarrollada en estos años (2009 - 2021), ha permitido una fuerte vinculación con la enseñanza, en este marco se ofrecen Seminarios Temáticos y Multidisciplinarios en las Licenciaturas y Ciclos Iniciales que se imparten en el Centro Universitario Regional Litoral Norte, Seminarios de posgrado en distintos países latinoamericanos, (México, Chile, Colombia, Argentina y Brasil), así como cursos de Educación Permanente en el país.

Como origen del Grupo hay que recordar que durante 2009 y en ocasión del evento organizado por los investigadores que posteriormente constituirían el grupo, en el marco de la Asociación Iberoamericana de Sociología de las Organizaciones y la Comunicación, denominado Seminario Iberoamericano de Sociología de las Organizaciones: Actores del desarrollo en la primera mitad del Siglo XXI: innovación y cambio social. Este se realiza en Salto y allí se inicia un trabajo en la temática de la participación y la descentralización respaldado por diferentes proyectos contemplando distintas realidades individuales para construir un proyecto colectivo. En algún caso esto se expresó en la generación de un Proyecto I+D, como los mencionados, en otros casos en proyectos de tesis de maestría y/o doctorado que hoy publicamos, todos convergentes en discutir y conocer en profundidad los distintos procesos de descentralización y de participación que se desarrollan en el país a partir de los últimos años.

El Grupo, además, ha desarrollado trabajos de diversa índole, implicando en casos vinculaciones académicas y en otros asociaciones con instituciones nacionales como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República del Uruguay (2017 - 2019). Como actitud proactiva del Grupo es caja de resonancia de inquietudes e iniciativas de distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales. En este caso fuimos convocados -previa selección concursada- para trabajar a nivel nacional con los municipios del país en un Programa de Presidencia de la República (Uruguay) que se denominó Uruguay – Integra (financiado por la Unión Europea).

Este trabajo requirió la conformación de varios equipos de campo que trabajaron en el fortalecimiento de los municipios en aspectos culturales primero y luego territoriales, todo lo cuál se compendió en publicaciones institucionales y se produjo un material audiovisual.

La estrategia que se desarrolló incorporó además de la construcción de conocimiento, procesos de intervención efectiva sobre las comunidades que conforman el municipio, pueblos como Plácido Rosas, Pueblo Ansina, Minas de Corrales, Ciudad Rodríguez, Palmitas, Carmelo, Nueva Helvecia, entre otros fueron acompañados alcanzando las metas de construcción de Agendas Culturales o Territoriales según sea el caso.

Es ha raíz de la participación a nivel de la gestión pública departamental de varios de los integrantes del grupo (2015 - 2016), que dicha experiencia favoreció el cuestionamiento de los rumbos intelectuales del grupo, inclinándose hacia la intervención en procesos de creación de capacidades a nivel territorial, particularmente a nivel municipal.

Reformulando, como se verá más adelante, el marco teórico metodológico con que se venía trabajando, incorporando metodologías de investigación – acción – participación e involucrándonos en procesos de transformación de la gestión pública a nivel nacional, como se dice en el apartado anterior. No renunciamos al trabajo académico más tradicional, este hay que hacerlo, sino en el entendido que las investigaciones tradicionales requieren, para salir del ámbito académico, despertar el interés y la apropiación previa del estamento político, generando una distancia que no siempre se resuelve en el sentido de las poblaciones. Hemos optado por desplegar esta modalidad de trabajo más inmediata, de impacto directo sobre las poblaciones. Es otro punto de vista, complementario muchas veces con los estudios más habituales pero tiene una carga subjetiva y de actitud de servicio que nos permite incidir sobre los procesos a partir de la subjetividad y de la implicación de los actores sociales. Investigar y actuar, pasan a ser dos caras de la misma moneda generando un resultado de mutua satisfacción, de mutua dignificación con las poblaciones en su territorio, en su propio hábitat y quienes nos involucramos en los procesos. Este trabajo que implicó una distribución de los puntos a intervenir se hizo, además en conjunto con la Universidad – CLAEH, implicando una articulación inédita para el Uruguay que logró salvar sobradamente las exigencias de los financiadores.

En los procesos de desarrollo local, como los que se están procesando en Uruguay, se produce la imperiosa necesidad de fortalecimiento de las entidades descentralizadas. En este contexto, la investigación – acción - participación (IAP) contribuye a la toma de notoriedad de sujetos activos de desarrollo, ya que presupone la constitución de un sujeto colectivo, capaz de intervenir con protagonismo en la resolución de sus propias ideas. Al ampliar las posibilidades de retroalimentación entre realidades complejas – entre el Estado y la sociedad civil- puede estimular procesos de desarrollo, basados en las propias capacidades locales, mejorando el diseño y la rectificación de los diferentes programas de intervención.

El marco conceptual

La consolidación de la democracia como forma de gobierno y estilo de vida en nuestras sociedades no implica la presencia de mecanismos perfectos, sino más bien perfectibles. La necesidad de su transformación, en la actualidad, es condición de su existencia en el futuro. Crear nuevas formas de ciudadanía y fortalecer los mecanismos de acercamiento de las decisiones políticas a los implicados, es una necesidad concreta de nuestra época. De allí que el estudio de los procesos de descentralización como de participación ciudadana, como así también de las estrategias metodológicas de los abordajes de estas problemáticas, sin duda, es una prioridad para nuestras sociedades. Especialmente a partir de la creación e implementación de las políticas de descentralizadas de los ministerios del gobierno central, de la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, que crea el tercer nivel de gobierno en el país, entre otras transformaciones institucionales. Actualmente esta realidad la comenzamos a observar desde los procesos de virtualización progresivos y graduales, digitalización que incluso ha sido potenciada por la pandemia del covid 19 en pleno impacto sobre nuestras sociedades.

Hay un aspecto central y coincidente en el trabajo desarrollado por el Grupo, esto tiene que ver con una doble finalidad: el estudio de la acción social a partir de un relevamiento de la perspectiva de los actores por un lado (condiciones subjetivas), y el estudio de la estructura de los procesos por otro (condiciones objetivas). La mirada que se propone es complementaria, involucra directamente la percepción de los participantes, las alternativas de mejora de los procesos, como también la descripción y comprensión de la realidad objetiva, más estructural, de funcionamiento de dichos procesos.

Es así que se propone una mirada la subjetiva desde los actores, considerando que es prioritario para este tipo de procesos, atendiendo a la mejora de la calidad democrática. Estos fenómenos suceden en las transformaciones personales y colectivas de los participantes. Es decir, el cambio social tiene que ver con transformaciones que ocurren en los actores, en los mismos sujetos de la acción social, y esto es posible observarlo en las percepciones expresadas individual (relevadas mediante entrevistas) y/o colectivamente (relevadas mediante entrevistas grupales), como también en las prácticas de los actores involucrados.

La mirada de los actores conforma una totalidad coherente acerca del proceso vivido en la implementación de los procesos de descentralización y participación, que analíticamente se descomponen en distintos elementos, algunos vinculados al diseño y organización de la política, otros vinculados a los efectos sociales de dicho proceso y otros referidos a los impactos en la sociedad y en los propios individuos.

En cualquier caso, las percepciones, son un ejemplo de como los actores ordenan el mundo y seguramente en el caso que se analiza, darán algunas pistas de qué puede ocurrir con la implementación de la política o el diseño del mecanismo de participación en sus prácticas concretas, como también dará indicios para saber cuáles pueden ser las formas de implementación más adecuadas.

Asimismo, se asegura la posibilidad del análisis de la existencia de esos procesos en cuanto a sus características objetivas, de cómo se dan en la realidad, sus formas más macro sociales como micro sociales, sus aspectos más objetivos y normativos. Es así que los mecanismos sociales se observan, por lo que son y por cómo se ven.

En definitiva dos perspectivas de lo mismo, el cómo ocurren dichos procesos en sus aspectos más estructurales, y el cómo se viven por los sujetos estos procesos en una perspectiva más subjetiva. A esto le agregamos, posteriormente, el enfoque participativo promoviendo procesos de desarrollo en los territorios.

El otro aspecto a considerar, es que trabajamos sobre la participación ciudadana en la gestión pública, es decir trabajamos sobre la acción del Estado descentralizado en varias de sus formas, los municipios, las mesas territoriales de los ministerios, la universidad es decir reconstruir en clave democrática y participativa la acción pública. Consideramos que la descentralización y la implicación de los actores territoriales dota a la política pública de eficiencia, eficacia y sobre todo de un sentimiento de pertenencia en las comunidades que hace al final a la perdurabilidad del resultado del proceso.

En igual sentido, en el debate sobre políticas públicas, ya no se discute que la sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo descansa en el involucramiento y participación de los implicados en la elaboración, toma de decisiones y ejecución de la política que ponga en valor a los diversos actores y sus opiniones en estos procesos. Promover el desarrollo de una gestión estatal con gobernanza requiere de la participación de las partes interesadas, en instancias que permitan fortalecer la confianza entre el gobierno y la sociedad civil, ampliándose las oportunidades de cooperación y coordinación, en otras palabras se hace patente la necesidad de fortalecer el llamado gobierno de cercanías.

El enfoque es decididamente por los territorios pero también buscando en este camino mejorar la acción estatal en sus impactos y en la instalación en las personas de sensibilidades que dignifiquen.

Otro aspecto a observar es que en estos procesos nuestra opción es la implicación de la gente desde un rol profesional, es decir, facilitando procesos colectivos desde una carga conceptual y metodológica determinante, en ese sentido, reivindicamos para estos enfoques el papel técnico profesional que dinamiza, propicia, estimula de forma definitoria los procesos de los que estamos hablando.

Asimismo, tomando en cuenta la concepción democrática abierta y participativa le agregamos una discusión sobre la idea de desarrollo complejo y sustentable que abarque todas las dimensiones del ser humano una idea de desarrollo complejo que integre miradas, intereses y planifique inclusivamente. Ello lleva a conectarlo con por lo menos dos estrategias del Grupo: sumar más especialistas que ayuden a una visión integral y asumir como método la investigación – acción- participación otorgando a los facilitadores un papel protagónico junto con los actores con vistas a negociar, con vistas a la construcción colectiva que el mismo concepto de desarrollo exige. Pensar en la transformación de los territorios implica el cambio en los procesos y en las personas incluyendo sus intereses, sus posiciones en el camino y las metas del desarrollo. Esto involucra distintos niveles o mejor dicho una perspectiva multinivel donde los actores según sea su ámbito de actuación estén comprometidos y participados del proceso, esto en el entendido que no sólo se actúa al nivel del desarrollo local sino que es pertinente también la mirada regional e incluso nacional. Lo importante es tener conceptualmente claro que el desarrollo compromete a diversas disciplinas, es decir es multidisciplinar, y involucra a todos los intereses del ámbito en que se está operando.

De igual manera el proceso que se dispara no es un proceso lineal ni que definitivamente ordena las actuaciones para siempre, es un proceso flexible, tentativo que orienta más que establece, que da pautas y compromete identidades pero no fija en forma definitiva las etapas y los resultados, estos dependen de la gente y del devenir de sus propias realidades y estas son locales y globales a la vez.

Hoy más que nunca importan las realidades económicas, pero también las sociales, las ambientales, las culturales, las político institucionales (el papel del Estado), todas ellas se articulan para dar un diagnóstico de una comunidad, de una región o de un país y todas ellas van a importar a la hora de diseñar el plan desde el territorio y sus actores.

Son obvias la implicancias atribuidas al territorio en este concepto de desarrollo lo que lleva inevitablemente a que el Estado se adapte para comprehenderlo, se adapte para incluir, se adapte para tener mayor eficacia y esa dirección habilita, junto al concepto de participación, el concepto de descentralización política.

El marco político institucional

La implementación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana en Uruguay procura desde 2010 instalar y consolidar el nivel municipal de gobierno, actualizando al país respecto a los sistemas democráticos latinoamericanos y mundiales. El Estado uruguayo está transitando una reforma de tipo democratizante, orientada sobre dos dimensiones: modernización y fortalecimiento institucional y acercamiento a la ciudadanía. Los objetivos de la nueva institucionalidad apuntan a la democratización de lo local, mediante elección universal de autoridades municipales y mecanismos de participación ciudadana, así como favorecer el desarrollo local desde lo territorial, como ámbito de acción concreto.

Esta realidad, tiene luces y sombras en su evolución, desde el excesivo peso que aún mantiene el poder departamental de los Intendentes, hasta las escasas capacidades aprendidas de gestión pública por los territorios municipales. Su menor peso económico y su dependencia ineludible del poder político departamental y nacional, ni siquiera cuando el poder central distribuye específicamente para ellos fondos (FIGM), estos tienen que pasar y muchas sufren el peaje, de los gobiernos y la estructura departamental.

Por otro lado, el país en estos últimos años ha implementado con resultados diversos otro proceso de descentralización del poder central, el nivel sectorial de los ministerios. También allí nos encontramos con resistencias y frustraciones importantes. Quizás visto desde el centro no se quiere perder poder de incidencia en los territorios y visto desde los territorios la atomización y la complejidad de la nueva institucionalidad resultó una barrera infranqueable para la participación ciudadana.

Quizás un ejemplo donde se complementó, no sin renuencia, el proceso descentralizador que dio resultados de impacto interesantes en el territorio uruguayo fue el que desarrolló la Universidad de la República, que si bien no es un ministerio tiene rango ministerial de ahí la pertinencia de su inclusión. Allí se conjuntaron esfuerzos económicos importantes, descentralización territorial y participación de los implicados para beneficio de los jóvenes brindando mayores oportunidades en un relativo poco tiempo.

Obviamente que el proceso universitario fue acompañado de buena proporción de fondos nuevos para distribuir en el interior del país pero estos no hubieran tenido el impacto deseado sino se hubieran procesado de la forma que lo hicieron, con un criterio de respeto e implicación de los territorios, inclusivo y articulado con los organismos centrales.

Este proceso fue diseñado participativamente y en consulta con el contexto territorial y desarrolló cuatro líneas principales de intervención: a. el desarrollo de los centros universitarios regionales (CENUREs), b. la radicación de recursos de alto nivel académico y de alta dedicación expresada en los Polos de desarrollo universitario radicados en el interior; c. la promoción de nuevas carreras e instalación de carreras existentes, como también la creación de los ciclos iniciales por áreas temáticas y por último, la construcción de infraestructura y equipamiento altamente especializado. En fin todo ello sintetiza un esfuerzo importante que hizo el país a través de la Universidad pública que cambió la fisonomía del territorio nacional facilitando la aplicación de políticas públicas, como es el caso del fortalecimiento de los municipios que se hizo desde el interior (2017 – 2019), como ya se mencionó a través del GEPADE, o más recientemente dando respuesta a la pandemia del Covid 19 (2020 – 2021) también desde el territorio descentralizado con desarrollos a nivel regional, como es el caso del Laboratorio de Virología del CENUR Litoral Norte que impulsó la generación de otros laboratorios en Rivera, Tacuarembó, entre otros.

Hoy el grupo está abordando una nueva orientación, desde su experiencia, el estudio de la participación digital, fenómeno del que daremos cuenta en los años por venir, en una visión que abarca tres países latinoamericanos Argentina, México y Uruguay.

Las estrategias metodológicas

El Grupo ha dedicado parte de su esfuerzo en cultivar las metodologías cualitativas de investigación social prueba de ello es la compilación Conocer lo social II. Estrategias y técnicas de construcción y análisis de datos cualitativos, realizada por Noboa y Robaina en 2015.

El énfasis puesto en el análisis de las percepciones y las prácticas de los actores territoriales, impacta sobre la elección de la estrategia metodológica hacia ese tipo de investigaciones, si bien es cierto nos manejamos con un criterio amplio y convergente de las estrategias de construcción de conocimiento sobre lo social.

En este sentido, compartimos la línea de trabajo magistralmente esbozada por Ch. Wright Mills en la Imaginación sociológica (1959), en el capítulo titulado Sobre artesanía intelectual. Verdadero tratado acerca del trabajo del sociólogo.

Posteriormente, como ya se ha dicho, el devenir del Grupo permitió incorporar las estrategias de investigación-acción-participación.

Desde hace un tiempo (década del `60), Latinoamérica propone la discusión que exige un mayor impacto del trabajo académico en las comunidades, adaptando algunos desarrollos de autores como Kurt Lewin y principalmente latinoamericanos (Freire, Fals Borda, entre otros). Esta discusión vinculada a la relación del desarrollo y el cambio social, comienza a hacerse lugar en el mundo académico y no académico.

Las metodologías de la investigación- acción- participación se expandieron rápidamente en el mundo a partir de los aportes mencionados. En este sentido estas estrategias metodológicas dan un giro hacia el compromiso con la transformación social dinámica y acompañando los cambios en los sujetos investigados e investigadores, imprescindibles para comprender la realidad social con ciertas pretensiones de influir sobre ella y además en la calidad de vida de las poblaciones implicadas.

Para la Sociología Latinoamericana, la pertinencia de este trabajo tiene un doble propósito: uno que tiene que ver con la necesidad de mejorar los métodos de construcción del conocimiento de lo social especialmente aquellos con efectos directos en la construcción teórica, como es el caso de los métodos participativos, y también aquellos que asumen la obligación de promover a la vez del conocimiento de esas transformaciones en la realidad social en la que se actúa, acelerando el impacto de los hallazgos en la vida de las poblaciones.

Los trabajos de tesis

Con estos planteos, es que el GEPADE reformula su accionar académico e intelectual, sin perder sus visiones más tradicionales y mantener la formalidad requerida para los trabajos de tesis de maestría y doctorales.

Reivindicamos el rol pedagógico, además del aporte en conocimiento, que hacen los trabajos de tesis. Colocar al investigador frente a si mismo y al cúmulo de conocimientos que hoy es abrumadoramente rico. Adoptar una perspectiva, reconstruirla frente la problema planteado, producir el trabajo de campo, que lo sumerge en la realidad social, sin duda, es un recorrido de iniciación intelectualmente imprescindible para la formación académica.

En este sentido y como expresión del esfuerzo de sus integrantes, es que nos es grato presentar esta serie de trabajos académicos producto del esfuerzo y la voluntad de superación de los miembros del Equipo. Se presentan así, publicaciones basadas en seis tesis, una de doctorado, de Mariano Suárez y cinco de maestrías, Fernando Alonso, Marisabina Minteguiaga, Rosmarí Negrín, Leticia Pou y Natalie Robaina.

Mariano Suárez

Título: "*Articulaciones entre Participación y Representación. Estudio de los Presupuestos Participativos de Córdoba, Gualeguaychú, Paysandú y Montevideo.*"

Programa: Doctorado en Estudios Sociales de América Latina
Institución: Centro de Estudios Avanzados (CEA), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC).
Directora: Yanina Welp (Albert Hirschman Centre on Democracy, Suiza)
Año de defensa: 2020.
Tribunal: Rocío Annunziata, Gisela Signorelli y Corina Echavarría

Fernando Alonso

Título: "*Diseño de un modelo de comunicación organizacional estratégico para la sede Salto de la Universidad de la República de Uruguay, en clave de desarrollo regional*".

Programa: Maestría en Comunicación Estratégica Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Rosario Argentina
Directora: Dra. Sandra Massoni
Co-Director: Dr. Alejandro Noboa
Año de defensa: 2020

Marisabina Minteguiaga

Título: "*Cuando la política se hace en femenino: experiencias de mujeres alcaldesas en Municipios Uruguayos, período 2015-2020*"

Programa: Maestría en Trabajo Social. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Rios.
Tutor: Alejandro Noboa
Co tutora: Alfonsina Angelino
Año de defensa: 2020

Rosmarí Negrín

Título: "*Políticas de desarrollo rural con enfoque en la reducción de la pobreza en América Latina. Los casos de Uruguay y Argentina, análisis de los Programas PUR y PROINDER.*"

Programa: Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina (MECAL). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República - Universidad Complutense de Madrid.
Tutor: Dr. Juan Romero
Año de defensa: 2018

Leticia Pou

Título: *Las radios universitarias en el marco de la cultura digital actual. Recreaciones educativas en universidades públicas de Argentina (UBA) y Uruguay (Udelar)*.
Programa: Maestría Procesos Educativos Mediados por Tecnología. Universidad Nacional de Córdoba Centro de Estudios avanzados
Tutor: Mag. Ma. Verónica Perosi (UBA)
Cotutora: Dra. Marta Pereyra (UNA)
Año de defensa: 2021

Natalie Robaina

Título: "*La participación ciudadana en la gestión pública, ¿un camino hacia la profundización de la democracia?. Una reflexión sobre dos experiencias latinoamericanas de Presupuestos Participativos*".

Programa: Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República – Universidad Complutense de Madrid.
Tutor: Alejandro Noboa
Año de defensa: 2020

PRÓLOGO

La participación ciudadana no es una entelequia, no tiene contenida en sí misma su fin. No se participa "por participar" sino para, según sea el caso y pudiendo haber objetivos excluyentes o complementarios: impedir o promover acciones de gobierno; resolver problemas colectivos o sentir la pertenencia a un grupo; reclamar justicia; conseguir beneficios individuales, sean clientelares o visibilidad política para el acceso a cargos o la promoción en un partido, entre tantos otros. Participar en política es votar, ir a una manifestación, hacer una huelga, firmar una petición, afiliarse a una organización política, integrarse a un movimiento social o reunir firmas para activar un referéndum. Otras formas de participación social y comunitaria, aunque no estén directamente dirigidas a influir la acción del gobierno o de las instituciones representativas, tienen también una dimensión política. Asistir a las reuniones de la asociación de familiares de estudiantes de escuela o del centro cívico del barrio tienen objetivos comúnmente definidos como sociales, pero también ponen en juego capital social y político, y tienen el potencial de crear o fortalecer una comunidad de intereses, fortalecer la esfera pública.

Entender los efectos de la participación puede abordarse en sus dimensiones más directas, según se obtengan o no los resultados esperados (la derogación de una ley, la construcción de una plaza, la elección de un partido político) pero también pueden analizarse en base a otros aspectos, indirectos y/o más difíciles de medir, pero igualmente relevantes para la democracia, como son la formación de redes de actores que fortalecen la sociedad; las estrategias de cooperación o competencia entre colectivos sociales; la articulación o indiferencia entre grupos o entre instituciones. El nivel local es un espacio rico para observar todas estas dimensiones, ya que forma la base cotidiana de nuestras democracias. No es la política con mayúsculas en el sentido que se le atribuye convencionalmente, es la política de base sin la cual la democracia o tiene pies de barro o comienza a erosionarse. Por eso analizar la política local es tan relevante y más aún si se pone la mirada en la confluencia entre ciudadanía, organizaciones, partidos, funcionarios y gobiernos.

Mariano Suárez pone la mirada sobre la comunidad. En esta obra se centra en el análisis del presupuesto participativo y sus articulaciones con otras formas de representación y de gestión. Su estudio buscó comprender los resultados del presupuesto participativo sumergiéndose en una empresa de riesgo. Mariano, me consta, está convencido de la importancia de la participación ciudadana. Pero su intención al diseñar y dar cada uno de los pasos en el largo camino que lleva hasta la compilación de sus resultados de investigación en este libro, fue la de aprehender un fenómeno social en su diversidad. No buscó ni imponer sus expectativas generando marcos conceptuales diseñados a tal efecto ni tampoco optó por un diseño preconcebido que permitiera ilustrar teorías (una opción válida, frecuente, pero menos arriesgada y menos ambiciosa en términos cognitivos). El camino fue arduo, porque –y Mariano ya era un conocedor de la literatura y de los casos antes de embarcarse en esta tarea– escogió hacer frente a las preguntas tanto en una dimensión teórica como metodológica y empírica.

Los presupuestos participativos no sólo no son nuevos sino que han sido extensamente estudiados y han pasado de ser considerados por muchos la herramienta suprema de una idealizada renovación democrática (en los noventa, cuando comenzaron su propagación global) a ser desacreditados por su baja incidencia. Entonces, la pregunta que cabía plantearse no era si el presupuesto participativo iba a alterar la dinámica de la democracia profundamente –basta ver su diseño para anticipar que no cabe "pedirle peras al olmo"– ni tampoco condenarlos como irremediables espacios tomados por el clientelismo. Los casi treinta años de presupuesto participativo en Montevideo sugerían que no necesariamente los presupuestos participativos son herramientas clientelares, tampoco inútiles. Sin embargo, otros trabajos y la misma observación preliminar, indicaban que en algunos casos el presupuesto participativo sí se convertía en un instrumento cooptado por el gobierno, y en otros a simple vista su ejercicio parecía poco útil para mejorar la eficacia de la gestión pública.

Por eso su trabajo buscó dar un marco a la comprensión de las condiciones en que se producen resultados diferentes, considerando el alcance del presupuesto participativo (su capacidad medida en términos de competencias y recursos disponibles) y su articulación con los partidos políticos y con el gobierno: alcance y autonomía. Pero fue más lejos, para ver que también podían ser un instrumento potente de generación de capital social cuando las reglas promueven la cooperación en lugar de la competencia, como sugiere su análisis del caso Gualeguaychú.

Buscar programas de gobierno, analizar organigramas, entrevistar funcionarias y funcionarios, revisar encuestas y datos electorales, asistir a asambleas del presupuesto participativo. El suyo fue un trabajo intenso, de horas y horas de observación y conversación realizadas con la convicción de quien mira, pregunta, escucha y reflexiona; graba, desgraba y toma notas para volver a reflexionar sobre cada una de las etapas e ir ajustando todo el andamiaje que finalmente da por resultado este libro.

A lo largo de los años de trabajo que condujeron hasta esta publicación, tuve la oportunidad de acompañar sus reflexiones, convicciones y dudas en torno los problemas que fueron surgiendo. Sé de primera mano que hubo un esfuerzo genuino por comprender la realidad y aprehenderla. No voy a describir el libro, porque su estructura se presenta en la introducción, pero si quisiera destacar algunos de los elementos que lo convierten en lo que se clasifica como "una contribución relevante para las ciencias sociales". Uno de estos es la novedad de analizar períodos electorales como espacio destacado para observar el lugar atribuido a la participación ciudadana, y el postelectoral como una oportunidad única de observar qué y cuánto podía afectar al presupuesto participativo el cambio de partido en el gobierno o el cambio de equipo de gobierno, incluso dentro del mismo partido.

Ya mencioné el foco no sólo sobre los recursos económicos asignados sino también sobre las reglas de negociación, que generan o inhiben la cooperación. Los mecanismos de cooptación quedan también descubiertos por el análisis de diseños y prácticas. Más allá de su estatus en el marco de las ciencias sociales, la obra merece ser leída por quienes creen honestamente que el presupuesto participativo tiene una función en las democracias contemporáneas. También por quienes creen que no, porque quizás comprueben que no sólo la importancia macro de las decisiones tomadas importa. La capacidad para generar cohesión social, capital social, legitimidad y confianza puede dar a los espacios de deliberación colectiva un lugar destacado para la contención de la polarización y la búsqueda de bienes comunes, tan necesarios y minusvalorados en los tiempos que corren. Por último, como los resultados benéficos no están garantizados sino que dependen de las condiciones específicas de desarrollo, la obra aporta pistas a trabajadoras y trabajadores del sector público, autoridades y activistas. Este libro tiene una serie de incuestionables virtudes que ameritan su lectura, su discusión en profundidad y también su continuidad en futuras investigaciones que permitan seguir completando nuestro siempre inacabado bagaje conceptual y empírico sobre la participación ciudadana.

Yanina Welp *
Marzo de 2021

* Investigadora del Albert Hirschman Centre on Democracy, Suiza.
Fue directora de esta tesis doctoral.

AGRADECIMIENTOS

Hacer un trabajo de tesis es siempre una tarea compleja y más aún cuando la investigación implica el desarrollo de actividad de campo en ciudades fuera del país de origen. En ese sentido, a lo largo de los cuatro años que me llevó elaborar esta tesis conté con el apoyo de mucha gente que con su aporte hizo posible el desarrollo de esta investigación. Como forma de agradecimiento los mencionaré aquí aún a riesgo de olvidarme de alguien.

En primer lugar, un agradecimiento especial a una referente internacional en el tema de la democracia directa y participativa que gentilmente aceptó dirigir mi tesis, la Dra. Yanina Welp quien mostró una gran generosidad, rigurosidad y compromiso con el trabajo. Los tesistas dedicamos muchas horas de nuestra vida al trabajo investigativo, pero la dedicación de las/os directoras/es hacen sin duda la diferencia y hacen que la experiencia de escribir una tesis sea realmente una instancia de formación de alto nivel. Este trabajo es altamente deudor de su acompañamiento constante y sus múltiples aportes críticos realizados siempre con gran calidez humana.

También quiero agradecer especialmente a los colegas y amigos que colaboraron en la etapa de trabajo de campo en las diferentes ciudades. A saber: la Dra. Patricia Rivero (en la ciudad de Córdoba), el Lic. Ernesto Etchemendi (en la ciudad de Montevideo) y los estudiantes de la Asignatura Actividades Integrales Optativas de la UdelaR (en la ciudad de Paysandú). Su colaboración ha sido clave para poder desarrollar con éxito la vasta tarea de recolección de datos.

Un reconocimiento especial a la contribución tanto a los directores políticos del área de Presupuesto Participativo de los gobiernos locales como de sus equipos técnicos en las cuatro ciudades, quienes no solo me prestaron su testimonio, sino que me facilitaron el acceso a información clave para el desarrollo del campo.

En el mismo sentido, agradezco de forma muy especial a las ciudadanas y ciudadanos que colaboraron brindando su testimonio en las entrevistas realizadas en las cuatro ciudades. Menciono especialmente a Sra. Elena Díaz que me ayudó en la tarea de localización de vecinalistas de la ciudad de Córdoba y al técnico de Presupuesto Participativo Alejandro Maniaci que me permitió acceder a información clave para entender esta experiencia.

A los compañeros y amigos del Doctorado en Estudios Sociales de América Latina por sus aportes en los seminarios de tesis, los formales y los que hacíamos por cuenta propia aprovechando la estancia en la emblemática ciudad de Córdoba. Menciono los asistentes a estas reuniones como forma de agradecimiento: Lucas Torres, Osvaldo Gallardo, Erika Decandido, Jorge Duperre, Juan Pablo Cedriani, Patricia Rivero, Alejandra Peano, Virginia Martínez, Carla Reyna, Fernando Faraldo, Andrea Cely, Marcos Cecconello y Manuel Fontenla.

A los compañeros del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) de la UdelaR por el apoyo constante, en especial a la Mag. Natalie Robaina con quien por realizar de manera simultánea nuestras tesis referidas a los presupuestos participativos compartimos bibliografía e información sobre el tema.

A mi esposa, la Mag. Fabiana Meneses, por el apoyo constante y por los aportes a lo largo del proceso que enriquecieron el texto, y a mi hijo, Joaquín Suárez, por la paciencia y el aporte permanente de entusiasmo.

INTRODUCCIÓN

Sobre finales del siglo XX, América Latina inicia un proceso de replanteamiento de los modelos de gestión territorial, emergiendo una variedad de innovaciones en materia de gestión pública urbana. Algunas de las innovaciones más importantes, como el Presupuesto Participativo, luego fueron difundidas como buenas prácticas de política pública al resto del mundo (Sintomer, 2008), incluido Europa en un proceso que Allegretti y Herzberg (2004) llamaron el "retorno de la carabelas" aludiendo al desembarco de innovaciones creativas de gestión pública urbana, nacidas en Latinoamérica, a suelo europeo.

Dentro de estos mecanismos, esta investigación se centra en el Presupuesto Participativo (a partir de ahora PP) creado en Porto Alegre en 1989 y hoy conocido como la experiencia emblemática de innovación democrática (Goldfrank, 2011) y practicado en todos los continentes del mundo (Molina, 2011). El objetivo central del trabajo es analizar los vínculos entre este mecanismo y las tradicionales formas de representación político – partidaria, así como la forma en que éste complementa o se subordina a las instituciones de la democracia representativa. De esta forma la tesis se encuentra en la frontera entre el campo temático de la sociología política y la ciencia política.

El PP se ha expandido exponencialmente desde la primera experiencia documentada en Porto Alegre (Goldfrank, 2011). En la actualidad existen centenares de experiencias en Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. En Perú se ha introducido por leyes nacionales y los municipios tienen la obligación de activarlo. Desde sus orígenes el PP encarnó proyectos diversos, a veces complementarios, a veces opuestos. Por ejemplo, mientras para la izquierda de los ochenta representaba un modelo superador de la democracia representativa, para el Banco Mundial era un instrumento capaz de reducir la corrupción e incrementar la eficiencia sin alterar sustancialmente la distribución de poder (Ramírez y Welp, 2011). La mayoría de las experiencias de PP en el mundo se realizan a nivel local aunque también existen algunas experiencias puntuales a escala supramunicipal (municipios agrupados, regionales y estatales) (Bou Geli y Virgili, 2008)

La literatura que ha acompañado al PP desde sus orígenes puede clasificarse en diferentes grupos. Egon Montecinos (2009) propone una clasificación teniendo en cuenta el objeto de estudio. Se presenta aquí considerando que más que como generaciones de estudios cabe pensarlas como transversales en el tiempo.

Por un lado, señala Montecinos, un grupo de estudios se centró en las experiencias brasileñas, y sobre todo en la de Porto Alegre, tratando de identificar las bondades del mecanismo para fortalecer la democracia. En un segundo grupo, el interés se orientó al análisis de los diseños institucionales y las condiciones previas requeridas para el éxito de las experiencias (Montecinos, 2009). Finalmente, un tercer grupo, dentro del cual ubicaríamos la propuesta de esta investigación, se centró en el análisis del PP como instrumento de la democracia participativa, para analizar la relación que se produce entre éste y las instituciones representativas. Una de las preguntas claves es: ¿cómo y por qué el PP complementa o se subordina a las instituciones representativas? (Montecinos, 2009). Mientras que el primer grupo buscaba dar cuenta de las bondades del PP en relación a los impactos en determinadas áreas y el segundo puso el acento en el diseño y las condiciones sociales que favorecen el desarrollo de esas bondades, este tercer grupo se centra en las bondades no del PP como tal, sino de un eventual relacionamiento virtuoso entre éste y el gobierno local. Es decir, pasando a considerar al PP no ya una práctica excepcional o novedosa sino una forma más, idealmente complementaria, de gestión participativa de lo público.

Este tercer grupo de estudios se ha centrado en aspectos tales como: i) la relación de los nuevos mecanismos de participación con la representación, ii) la articulación con las estructuras administrativas, iii) el diseño institucional; y iv) la participación ciudadana y el rol de los partidos políticos.

Apoyándonos en estos aportes de la literatura específica, el objeto de estudio de esta tesis busca continuar la indagación en la relación entre el PP como institución participativa y el gobierno local. En particular, el objetivo del trabajo es analizar la relación entre participación y representación a través de un instrumento específico de participación (el PP) y en un contexto idóneo (y poco estudiado) para observar la relación entre PP y representación como es el contexto electoral. En ese sentido, se observará la medida en que un proceso electoral afecta el desarrollo del PP y en particular, la capacidad de influencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y el tipo de decisiones que se ponen juego. Para ello se abordará empíricamente el período previo a la campaña electoral, el periodo de campaña y el posterior con la instalación del nuevo gobierno (con o sin cambio de partido).

En relación a la vinculación entre PP e instituciones representativas, hay dos dimensiones fundamentales que se considerarán para el análisis, 1) la relación, en términos de autonomía o subordinación, entre la participación ciudadana, por un lado, y el gobierno local y los partidos políticos, por el otro; y 2) el alcance de las propuestas que emergen desde el PP, la cuestión central aquí no se limita únicamente a las temáticas de las propuestas, domésticas o de alto impacto, sino también a la posibilidad de definir esas reglas de juego por parte de la ciudadanía, o solamente limitarse a hacer lo que está permitido por un reglamento en el cual no tuvieron injerencia. A su vez esas cuestiones domésticas pueden inscribirse o no en programas estratégicos de mayor alcance. Puede existir, en el marco del proceso, un diálogo entre autoridades locales y ciudadanos donde se realicen acuerdos con grandes trazos o simplemente se realicen inversiones fragmentadas sin ninguna dirección. Por otra parte, se conoce que el PP, en general, es una política pública con un buen nivel de participación, pero con recursos limitados. En ese sentido, interesa conocer si el saber de la experiencia derivado del debate asambleario de los PP tiene alguna utilización como insumo de otras políticas públicas o se agota en la financiación de los proyectos aprobados.

Entonces, la presente investigación aborda un área de conocimiento clave que tiene que ver con el rol que juegan los procesos participativos en el desarrollo social, y lo hace a través del análisis de la experiencia participativa más importante y difundida a nivel mundial, el PP. Debido a la importancia y el reconocimiento genérico de la misma, asumiendo que como todo acto social es por naturaleza perfectible, la investigación y la crítica buscan conocer en profundidad como ha funcionado el mecanismo, para mejorarlo. Pasadas tres décadas desde las primeras experiencias de PP aún quedan abiertas algunas interrogantes vinculadas al status de la herramienta para los gobiernos locales y las condiciones que afectan esta posición. El trabajo analiza el PP como un instrumento político, dimensionando el peso de esta variable como factor de éxito o fracaso de algunas experiencias. Por otro lado, la mayoría de las investigaciones que hablan sobre los efectos de los cambios políticos en el funcionamiento del PP lo trabajan ex post. Está investigación propuso una mirada original, observando (los ejes mencionados) en el mismo proceso electoral y el eventual cambio de gobierno.

La tesis propone un análisis comparativo de cuatro experiencias en dos países latinoamericanos: Córdoba y Gualeguaychú en Argentina, y Paysandú y Montevideo en Uruguay. Si bien los hallazgos y conclusiones se remiten a los casos estudiados, el análisis comparativo puede aportar pistas sobre el comportamiento y conexión de las variables que pueden servir para pensar las experiencias en el resto del continente.

Estructura de la tesis

El *capítulo 1* de la tesis es el marco de referencia teórica que permite conceptualizar el problema de investigación y calibrar el aporte de la investigación. Se comienza definiendo la participación ciudadana y el papel que juega en los diferentes modelos de democracia. Se conceptualiza la idea de democracia participativa y se presenta el PP como un mecanismo para llevar a cabo esta forma de democracia que combina representación y participación. Luego, se abordan teóricamente las formas de articulación entre instituciones representativas y PP analizando las principales discusiones en torno a qué tipo de propuestas se presentan, el vínculo y coordinación con otras estructuras del gobierno, la relación entre participación en el PP y las lógicas político-partidarias y la influencia del concepto de institucionalización pensada en un sentido sociológico que incluye lo jurídico pero no se restringe a él. Seguidamente, se presenta un modelo típico ideal de funcionamiento del PP que se construye en base a los aportes de la literatura especializada El capítulo culmina proponiendo una respuesta al problema desde la teoría.

En el *capítulo 2* se desarrolla el marco metodológico, en donde se define con precisión el problema de investigación y se describe el diseño metodológico utilizado para su abordaje. Luego, se plantean las hipótesis que orientarán la indagación. Finalmente, se describe el diseño, caracterizado por ser comparativo, longitudinal y cualitativo, profundizando en los detalles de los procedimientos y las técnicas utilizadas.

El *capítulo 3* está abocado a la presentación de los casos con el objetivo de introducir los principales elementos que caracterizan a la experiencia. El capítulo se concentra en los aspectos descriptivos más que en el análisis. Así, se presenta el origen de las experiencias, en los casos en los que la política se inserta en un proceso de descentralización de la ciudad se describen los rasgos más importantes de la misma y se presenta el diseño institucional que regula la política en cada caso.

El *capítulo 4* presenta el análisis del caso de Córdoba, el 5 el de Gualeguaychú, el 6 el de Paysandú y el 7 el de Montevideo. En ellos se analiza el alcance, la relación entre participación y representación (gobierno y partidos), las proyecciones del PP en la campaña y los cambios y permanencias en el nuevo periodo de gobierno, y la posición del PP en el organigrama y su relación con el alcance y sostenibilidad del mismo. Los capítulos muestran un análisis diferenciado en lo que respecta a los aspectos del diseño institucional y el funcionamiento efectivo, para lo cual además del análisis documental se analizan los hallazgos cualitativos recogidos con las técnicas de entrevistas y observación.

El *capítulo 8* presenta un análisis comparado del comportamiento de las principales variables analizadas en cada uno de los casos. Se realiza un análisis integrador en el que se establecen semejanzas y diferencias entre los casos y con relación al modelo teórico elaborado. De igual forma, se presentan las trasformaciones y continuidades observadas en el nuevo gobierno y sus implicancias en relación con los modelos de análisis. El capítulo comienza a adelantar algunas conclusiones que se derivan del análisis comparado.

Finalmente, en las *conclusiones* se retoman las preguntas de investigación y se proponen relaciones entre variables en función del análisis de los cuatro casos. Además se plantean algunas reflexiones sobre cómo potenciar la herramienta y se presentan líneas para la indagación futura.

CAPÍTULO 1
MARCO DE REFERENCIA TEÓRICA

1.1. El concepto de participación ciudadana

1.2. Gobiernos, democracia y participación ciudadana
- 1.2.1. Tipos de democracia
- 1.2.2. La gobernanza como paradigma de gestión

1.3. El Presupuesto Participativo
- 1.3.1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo?
- 1.3.2 Orígenes y difusión
- 1.3.3. Diseños institucionales

1.4. Formas de articulación entre instituciones representativas y PP: estado del arte
- 1.4.1. Status del PP dentro del gobierno local
  - 1.4.1.1. Importancia de las decisiones sometidas al PP
  - 1.4.1.2. Vínculo y coordinación con otras estructuras del gobierno
- 1.4.2. Relación entre participación en el PP y las lógicas político-partidarias

1.4.3. La institucionalización de los PP.

1.5. Conclusiones del capítulo

1.1. El concepto de participación ciudadana

El significado más genérico del término participación puede extraerse de la Real Academia Española en donde participar es entendido como la intervención de un sujeto en lo que le es común (Real Academia Española [RAE], 2016). Este primer concepto, pese a su generalidad, tiene dos grandes implicancias, por un lado, quedan fuera lo que algunos autores han llamado formas pasivas de participación como la lectura de periódicos o el interés por la política, entre otras (Schneider, 2007), ya que participar implica intervenir, actuar; por otro lado, como menciona Grau (2009), participar es siempre un acto social, ya que no es posible participar de forma privada, para sí mismo, sino que siempre implica un grupo más amplio de personas.

También en un sentido muy general, la participación ciudadana es definida como la acción a partir de la cual los individuos se involucran en el espacio público (estatal y no estatal) desde su identidad de miembros de una comunidad política (Villarreal, 1991). Sin embargo, siguiendo a Cunill (1991, 1997) se puede decir que la participación ciudadana es solo una de las formas específicas de participar en el espacio público. La autora define cuatro formas distintas de participación: social, comunitaria, política y ciudadana.

La *participación social*: refiere a las acciones en las que los fines se ubican en el plano asociativo o social propiamente dicho (no contemplando una intervención directa en el ámbito de lo público más allá de que este se pueda afectar por sus acciones) y por ello el interlocutor principal no es el Estado, sino las propias organizaciones sociales. Dicho de otra forma, tiene que ver con la relación entre el individuo y los grupos y asociaciones.

La *participación comunitaria*: refiere al involucramiento de las personas en acciones colectivas que buscan proveer a los sujetos de los elementos necesarios para su existencia. O sea que se trata de acciones que buscan el desarrollo de la comunidad a partir de la atención de las necesidades de sus miembros (Villarreal, 2009).

No tienen como principal interlocutor al Estado, del cual a lo sumo se espera un apoyo para su tarea de mejorar la calidad de vida de la comunidad. Un ejemplo de este tipo participación podría ser el involucramiento en merenderos sociales.

La *participación política*: es una participación que está mediada por los mecanismos de representación política. Este tipo de participación se canaliza de dos maneras, una, a través de la elección de autoridades del gobierno, y dos, a través del involucramiento de los ciudadanos en organizaciones formales y mecanismos de representación política: partidos políticos, parlamentos, ayuntamientos y otros.

La *participación ciudadana*: es aquella a partir de la cual las personas se involucran de forma directa en asuntos públicos (ámbito de interés compartido por la sociedad), generando de esta manera un tipo de interacción particular entre ciudadanos y el Estado que va más allá de la elección de autoridades (participación política) y tiene que ver con una implicación directa en la definición de metas colectivas y medios para alcanzarlos (Villarreal, 2009).

Para Welp la participación ciudadana "(…) *comprende todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos -ya sean individuos o miembros de organizaciones- para influir directa o indirectamente en las decisiones y las acciones de los gobernantes*" (2016:102).

A su vez, la participación ciudadana plantea dos variantes analíticas: una en la que las instituciones públicas intentan conducir institucionalmente la participación, y otra, donde la ciudadanía organizada o autónoma busca incidir en alguno de los niveles de gobierno por fuera de los procesos institucionales estipulados (Ziccardi, 1998). Esta distinción es de gran utilidad en nuestro trabajo ya que nos permite diferenciar la participación ciudadana canalizada a través de mecanismos institucionalizados, es decir, canales de participación propuestos por el gobierno, como el PP, los Concejos vecinales y otros, de la participación realizada por fuera de las ofertas participativas del gobierno, asumiendo la forma de protestas, huelgas, y otras formas de manifestaciones.

De manera que en esta tesis entendemos la participación ciudadana como aquellas acciones (individuales o colectivas) a partir de las cuales las personas buscan incidir (directa o indirectamente) en las actividades del gobierno y en la gestión de los asuntos públicos, asumiendo un rol activo en las definiciones de metas colectivas o en las políticas públicas a través de las cuales se buscará alcanzarlas. A su vez, la participación ciudadana dentro de los PP está dentro de la categoría de participación institucionalizada, es decir, aquella que se produce dentro de las instituciones de participación, entendidas estas como los instrumentos a través de los cuales el gobierno convoca formalmente a la participación o aquellos regulados por ley para tales efectos (Welp, 2016) .

1.2. Gobiernos, democracia y participación ciudadana

1.2.1. Tipos de democracia

La participación ciudadana, tal como se ha definido aquí, ha jugado un papel más o menos protagónico en la historia de las democracias y en función de ello se pueden distinguir a grandes rasgos dos modelos, los directos y los representativos. Sin embargo, frente a las dificultades que presentaba la representatividad se incorpora dentro de este modelo una variante que tiene que ver con un papel mucho más activo del ciudadano en la toma de decisiones, la democracia participativa.

Democracia Directa: es una modalidad donde los ciudadanos participan directamente en las decisiones del gobierno sin la mediación de representantes. Esta ausencia de delegación representativa es la base de este modelo cuya referencia empírica más clara es lo que ocurrió en Atenas en el Siglo V a C. en donde se congregaban los ciudadanos a discutir y resolver sobre los asuntos públicos. La modalidad de funcionamiento fue esencialmente asamblearia, dentro de unas determinadas condiciones para la participación, sólo participaban los ciudadanos (hombres) libres.

Se excluía a mujeres, niños y jóvenes y también a los esclavos y extranjeros. De manera que la condición de ciudadano, que concedía el derecho a participar en la deliberación de los asuntos públicos, estaba restringida a aquellos hombres nacidos en la polis en una familia descendiente del cuerpo político originario, o en casos excepcionales podía tratarse de hombres premiados con este status por la polis por haber prestado servicios extraordinarios generalmente asociados al combate. La participación en la Asamblea no era obligatoria (como sí lo era la participación en la guerra), pero sin embargo, se buscaba potenciar la participación de los ciudadanos, sobre todo en los momentos históricos de máxima apertura, tal es así que se les realizaba un pago a los asistentes a la asamblea, denominado per diem (Andrenacci, 2003). A su vez, la mayoría confiaba en la reunión y la deliberación como portadoras de una cierta sabiduría (Heater, 2004). Jean Jacques Rousseau fue uno de los modernos defensores de este tipo de democracia a la que consideraba una forma justa, ya que todos los ciudadanos tenían derecho a gobernar. No obstante, el autor reconoce que en las sociedades modernas resulta impracticable debido a la gran cantidad de población (Rousseau, 1999).

Democracia Representativa: es la modalidad más conocida y moderna de la democracia, tiene como principales rasgos: el ejercicio del voto cada determinado período de tiempo para la elección de unos determinados representantes (delegados) que se ocuparán luego de gestionar los asuntos públicos. Su origen data de mediados del siglo XIX. La democracia abandona su original proceso asambleario como eje de la toma de decisiones para pasar a la gestión representada de los temas que conciernen a toda la sociedad. Esta idea de los ciudadanos participando únicamente a través de la elección de autoridades y dotando a estas últimas del poder y la responsabilidad de conducir el rumbo de la sociedad ha dado lugar a diferentes variantes de teorías de las elites. Entre los autores más destacados podemos reconocer a Weber, Pareto, Schumpeter y Dahl. La idea fundamental de este modelo se puede encontrar en la obra de Joseph Schumpeter, quien sostenía que la democracia era solo un medio, un procedimiento para elegir gobernantes y legitimar sus decisiones.

La propuesta era analizar la democracia como un mercado político donde los ciudadanos eran vistos como consumidores políticos que compraban con su voto determinadas ofertas a partidos y candidatos (Schumpeter, 1942). De manera que este modelo hace de las elites políticas los únicos protagonistas de la escena democrática, siendo los ciudadanos básicamente pasivos, para el autor, por carecer de las condiciones de autodisciplina y reflexividad necesarias para la actividad política cotidiana (Vergara, 1999).

Democracia Participativa: la democracia participativa no implica la sustitución de las instituciones de democracia representativa sino una redefinición del rol de las mismas, que ahora conviven en buena parte de sus actividades de gobierno con un conjunto de instituciones integradas por la ciudadanía. Es decir, la democracia participativa es democracia representativa con mecanismos de participación ciudadana.

A partir de la década del setenta varios académicos y líderes de opinión comienzan a identificar que la democracia representativa empieza, en algunas partes más que en otras, a mostrar una estructura menos vertical comenzándose a hablar de democracia participativa. Entre los autores más influyentes en esta nueva propuesta podemos encontrar a: Habermas, McPherson y Pateman, entre otros. Si bien esto no es nuevo, ya que hubo países como Suiza que cuentan mecanismos de participación ciudadana desde sus orígenes, la democracia moderna asignó al ciudadano, en general, un rol más ligado a la elección de autoridades que a la construcción colectiva de definiciones públicas.

Siguiendo la idea de conciliación entre poder institucional representativo y participación ciudadana se puede definir la democracia participativa como un: "(…) *sistema democrático de gobierno que para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de los niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible*" (Ganuza, 2003:18).

De manera que la democracia participativa implica el llamado a la participación de los ciudadanos en el ámbito de las políticas públicas, entablando un diálogo más intenso entre el sistema político y el resto de la ciudadanía (Sintomer y Ganuza, 2011). Este tipo de democracia intenta superar el problema de viabilidad de la democracia directa generando un conjunto de mecanismos institucionales a través de los cuales los ciudadanos asumen un rol activo en el ámbito de las políticas públicas. Schneider y Welp (2011) proponen clasificar estos mecanismos institucionales en función de los sujetos habilitados para participar, distinguiendo así tres tipos de instituciones de participación ciudadana: deliberativas, semi-representativas y directas. En el primer caso, los habilitados a participar son todos los habitantes y/o organizaciones de la sociedad civil; en el segundo, los participantes son delegados (ciudadanos u organizaciones) electos por la ciudadanía o designados; por su parte, en el tercer tipo quienes pueden participar son todos los ciudadanos habilitados para votar. A su vez, los mecanismos de participación deliberativos, en general, implican el diálogo y/o toma de decisiones abierta a todos los ciudadanos sobre un espectro de temas seleccionados por el gobierno o propuestos por la ciudadanía mediante procedimientos predefinidos y en un ámbito limitado de intervención (el PP por ejemplo); en cambio, las semi-representativas asumen en general la forma de consulta a estos órganos ciudadanos con miras a orientar políticas sectoriales o cuestiones vinculadas a subunidades territoriales (concejos vecinales, consejos sectoriales, etc.); finalmente, los mecanismos directos permiten una participación autónoma y no controlada por el gobierno (iniciativa ciudadana legislativa, referéndum revocatorios entre otros) (Schneider y Welp, 2011). Vinculado al análisis que estamos proponiendo en esta tesis se podría decir que las instituciones de democracia directa de alguna manera compiten con las de la democracia representativa debido a que se abren los espacios de toma de decisión a un nuevo actor, la ciudadanía, que puede eventualmente enfrentar a la legislatura. Las instituciones semi-representativas, finalmente, tienden a incluir un nuevo actor al marco de la representación, mientras que las instituciones de participación deliberativa pueden jugar un rol u otro según su diseño específico.

Algunos autores sostienen que dentro de las democracias que involucran a los ciudadanos en las decisiones es pertinente distinguir algunas variantes en función de la cantidad de participantes y el papel que asumen los ciudadanos, lo cual está vinculado al tipo de dispositivo a través del cual se invita a participar (Sintomer y Ganuza, 2011). En ese sentido, se habla de democracia participativa y democracia deliberativa y, como veremos, entre ambas se evidencian ciertas tensiones conceptuales. Si se piensa en términos típico ideales, podemos decir que la democracia participativa aboga por un involucramiento masivo de las bases en la toma de decisiones. Se puede expresar en formatos de asambleas generales, plebiscitos, referéndum, etc. y no necesariamente implica la existencia de espacios deliberativos (Sintomer y Ganuza, 2011). Por otro lado, la democracia deliberativa en sus versiones más conocidas, como las propuestas por Rawls y Habermas, se basa en tres principios: el principio de discusión, reducido a la dimensión argumentativa y el intercambio ideológico; el principio de inclusión, que es interpretado según unos mínimos que llevan a que la apertura a todas las personas pueda hacerse a partir de la conformación de un grupo socialmente representativo más que a través de la inclusión real del mayor número posible de ciudadanos; y el principio de publicidad, que como sostienen Sintomer y Ganuza (2011) puede ser relativizado, pudiendo ciertos espacios públicos funcionar a puertas cerradas. La tensión entre los modelos se evidencia en el hecho de que un mayor número de participantes podría relativizar la calidad de los procesos deliberativos. De manera que, si bien no son nociones incompatibles, ponen el acento en aspectos diferentes, y aunque existen varios intentos de sintetizar estos dos modelos en algunos instrumentos democráticos, todavía se está lejos de llegar a un paradigma unitario (Sintomer y Ganuza, 2011).

Estas tensiones entre democracia participativa y democracia deliberativa, también tienen su correlato en los diseños de las diferentes políticas participativas, en ese sentido existen PP que implican varias rondas de deliberación, muchas de ellas no de concurrencia masiva, y existen otros modelos con una impronta más consultiva que apelan a una participación masiva pero más vinculada a la priorización de propuestas a través del voto.

1.2.2 La Gobernanza

Muy ligada a la idea de democracia participativa toma fuerza, sobre todo a partir del fracaso del modelo neoliberal, la idea de gobernanza. El término gobernanza ha asumido muchas acepciones y ha servido de soporte a diferentes teorías y modelos asumiendo por tanto contenidos diferentes. No es el objetivo de este apartado dar cuenta de estas variantes. Sin desconocer la existencia de nociones ligadas a la mercantilización del Estado tales como la *New Public Management* y los *Private Public Partnerships*, nos concentraremos aquí en las variantes que marcan una nueva forma de relación Estado- sociedad que nos permitirán analizar (por distancias o cercanías al modelo) los complementos o subordinaciones de la participación ciudadana y el gobierno en los casos de PP estudiados en esta tesis.

Algunos autores trabajan la idea de gobernanza como el gobierno de la red (Brugué, Gomà y Subirats, 2002 entre otros), la cual es por definición anti-jerárquica. Esta horizontalidad que se desprende de la idea de red lleva a pensar en una relación virtuosa (de cooperación) entre el gobierno y la sociedad civil. La gobernanza, así entendida, sería por definición una relación de complemento y no de subordinación.

En esta línea se puede decir que:

Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados (Carmona, 2005:1).

La gobernanza sugiere "horizontalidad" en la gestión del poder, con vistas a la resolución de problemas complejos y con participación de todos los actores involucrados. En este sentido, se opone a la noción clásica de "gobierno", empleada para designar a la autoridad tradicional del Estado centralizado que asume -o debiera hacerlo- funciones de interés general por medio de una estructura vertical y delegativa (Graña, 2009:5).

El nuevo modelo muestra un optimismo simultáneo en la sociedad y en el Estado, busca generar un enraizamiento virtuoso entre los mismos (Veneziano, 2009). La apuesta es hacia una forma de gestión que rompe con el alto nivel de jerarquización de la política tradicional y genera una idea de política más horizontal en donde la frontera entre la esfera pública y la privada se vuelven cada vez más difusa. Rompe con la idea de lo público separado radicalmente de la sociedad civil apelando a la articulación imprescindible de estos dos campos, la implicación de los ciudadanos en los objetivos de la política pública, conformando de esta manera una modalidad innovadora de gestión.

El gobierno de la red, por otra parte, supone que esta nueva governance ya no es únicamente un reto para el Estado, en tanto que organización política que tradicionalmente ha monopolizado las responsabilidades del gobierno, sino que afecta a todos aquellos actores (públicos y privados) que participan de las distintas redes territoriales. Esta dispersión de las responsabilidades de gobierno ha propiciado dos líneas de reflexión: la incorporación de la sociedad civil a las tareas de gobierno y la aparición, en el ámbito institucional, de un gobierno multinivel donde debe articularse el eje local-global (Brugué, Gomà y Subirats, 2002:303).

Esta idea de horizontalidad en la relación entre los actores, que se desprende del concepto de red, es percibida como idealizada por algunos autores que entienden que el peso del Estado no es el de un actor más en la red. En ese sentido, como sostiene Cerrillo i Martínez (2005), autores como Peters (2000) y Pierre (1998 y 2003) otorgan al Estado un papel preeminente. Peters entiende que la gobernanza implica algún tipo de dirección central, lo cual es un elemento necesario para darle una coherencia a esta dirección y poder conseguir los retos a los que se enfrenta la sociedad. Esta idea de que el Estado sigue siendo un actor central en la definición de objetivos es la que lleva a Peters a oponerse al enfoque de redes para analizar la gobernanza, ya que a su entender no permite ver cuál de los actores será prevalente en los resultados. Por su parte, para Pierre (1998 y 2003) el rol que el Estado juega en la gobernanza es frecuentemente el resultado del balance entre el papel que el Estado quiere jugar y el que el entorno le permite jugar (Cerrillo i Martínez, 2005).

En definitiva, serán los estudios empíricos los que permitan observar la mayor o menor cercanía a una estructura de redes (que como todo modelo no existe en estado puro en la realidad) o el mayor o menor protagonismo del Estado en ese esquema que por definición implica la intervención de una multiplicidad de actores. Dicho de otra forma, la clave está en observar cuánto se acercan o se alejan los gobiernos o determinadas políticas aplicadas por este (como el PP) a este tipo ideal. Está claro que los gobiernos asumen protagonismos diferentes y tienen responsabilidades diferentes a la de las organizaciones ciudadanas, el punto está en determinar en qué medida ese protagonismo permite una generación de complemento o termina por subordinar los instrumentos de la democracia participativa a las lógicas de las instituciones representativas. En ese sentido, el concepto de red puede ser útil si se asume que se lo va a utilizar para calibrar el análisis de relaciones asimétricas en donde aparecerán intereses y disputas.

Finalmente, hay autores que incorporan otro componente en la idea de gobernanza que para los efectos de esta tesis resulta importante: la coordinación. En la medida en que en una arena determinada operan múltiples actores (gubernamentales y no gubernamentales), la coordinación se transforma en un componente necesario para lograr una optimización del uso de recursos y dotar de una mirada integral a las diferentes intervenciones. De esta forma la transversalidad y coordinación intersectorial y multinivel, son elementos constitutivos de la gobernanza y claves para lograr una relación de complemento entre los diferentes actores (García Delgado, 2011; Abal Medina, 2010). Este también será un aspecto a observar en relación al papel que juegan los PP y cómo se vinculan con los diferentes niveles y áreas de gobierno.

1.3. El Presupuesto Participativo

1.3.1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo?

El PP es una política pública orientada a la definición del presupuesto o parte del mismo con intervención de la ciudadanía que se ha convertido en la herramienta más importante para generar una articulación entre ciudadanía e instituciones representativas en este ámbito.

Existe una gran diversidad de experiencias de PP a nivel mundial y una variedad de alcances en las definiciones del mismo que pueden alcanzar o no a las diferentes versiones. Ubiratan De Souza lo define de la siguiente forma:

El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (De Souza, 2000: 1).

A nivel general Leonardo Avritzer (2005) entiende que el PP es una práctica local de deliberación pública en torno al presupuesto. Por su parte, Costa (2008) advierte que a pesar de que en el PP se discuten aspectos presupuestarios el mecanismo es más que un instrumento técnico de gestión económica y debe ser tomado como un instrumento de planeamiento con inmenso contenido técnico y social que busca cuidar los recursos públicos e invertirlos de forma de atender las necesidades del municipio y las demandas prioritarias de la población.

Es posible afirmar que no existen dos experiencias de PP iguales sino que cada localidad va adaptando su diseño a las características del lugar y las intenciones de los promotores. Algunas variables en torno a las cuáles se puede establecer diferencias son: ¿Quiénes pueden participar? ¿Qué carácter adquieren las decisiones tomadas por la ciudadanía? ¿Cómo se toman esas decisiones? ¿Qué porcentaje del presupuesto es sometido al debate público? ¿Qué grado de formalidad jurídica tiene la política? ¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento y control? ¿Cuál es el ámbito en el cual se organiza la participación?

En ese sentido, Barragán, Romero y Sanz (2011) siguiendo a Ganuza y Gómez (2008) establece algunas características que a su entender son compartidas:

1. La discusión se realiza en torno a las finanzas públicas.
2. Todas las experiencias se llevan a cabo en escenarios que implican la existencia de sub-unidades (barrios o distritos) y en un espacio general que los incluye (la ciudad).[1]
3. El desarrollo de las experiencias es periódico (anualmente o con otra periodicidad).
4. Existen instancias de rendición de cuentas sobre los resultados del proceso que permiten valorar la gestión de los gobernantes y los efectos de su participación.

1- Aunque se puede considerar que en general las experiencias cumplen esta característica propuesta por los autores existen algunos diseños interesantes que buscan explícitamente evitar la fragmentación del territorio tratando de pensar más en problemáticas generales de una ciudad o una región, estos diseños son llamados temáticos. Algunos ejemplos de ellos pueden ser: a) la instancia del Foro de la Ciudad en el PP del Municipio de Río Grande (Argentina) en donde se destina el 10% del total de recursos destinados al PP para formular proyectos que beneficien al conjunto de la ciudad, o b) los Talleres Temáticos del PP del Municipio Tres de Febrero (Argentina) en donde se realizan talleres sobre los temas: espacio público y tránsito; salud y deporte; educación y cultura; seguridad.

Por su parte, el profesor Boaventura de Sousa Santos (2003) establece los siguientes principios para caracterizar los PP: 1) existe una participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún status especial; 2) se combina la democracia directa y la representativa y la dinámica asigna competencias a los propios participantes en la definición de las reglas internas[2]; y 3) se asignan recursos para la inversión de acuerdo a criterios generales y técnicos. Es decir se busca compatibilizar los deseos ciudadanos con las exigencias técnicas y legales que debe tener la acción del gobierno.

En esta tesis se acompaña el concepto de PP definido por Goldfrank quien busca apartarse tanto de las definiciones demasiado generales como de las demasiado particulares, definiéndolo de esta forma:

(…) el PP es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (Goldfrank, 2006: 4).

1.3.2 Origen y difusión

La mayor parte de la literatura presenta al PP como una invención del Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre en el año 1989. Sin embargo, sus orígenes son más complejos, ya que como señala Goldfrank (2006), existen experiencias anteriores en Brasil en las que se sometía el presupuesto al debate público, aunque no tenían la denominación que se les dio posteriormente (orçamento participativo). En la misma línea, Gómez (2007 citado en Montecinos, 2009) entiende que el PP surgió en los municipios brasileños de Vitoria, Velha y Ubelandia.

2- Esta característica propuesta por Sousa Santos tampoco puede ser generalizada a todos los diseños de PP. De hecho tres de las cuatro experiencias estudiadas en esta tesis no tienen espacios para la discusión de reglas internas con los participantes (la excepción sería Montevideo).

A su vez, fuera de Brasil existen otros partidos de izquierda que implementaron programas de PP casi al mismo tiempo que el PT, uno fue el partido La Causa (CR) en Guayanas, Venezuela, y otro fue el Frente Amplio en Montevideo, Uruguay, en 1990 (Goldfrank, 2006).

Es claro que más allá de quien haya sido el que primeramente lo puso en marcha, lo importante es que existía un caldo de cultivo para el surgimiento de este tipo de mecanismos y que fue Porto Alegre la ciudad que le dio nombre y que se convirtió en la experiencia más influyente para la implementación en otras partes de Brasil y del mundo.

Siguiendo los aportes de Cabannes (2004) podemos denominar a esta etapa fundacional como de *experimentación*, en donde los PP se ligan a gobiernos de izquierda y se conciben como herramientas para profundizar la democracia y lograr la justicia social. Hay una segunda etapa, de expansión, que el autor denomina de masificación brasileña, que comprende el periodo desde 1997 a 2000, en donde cientos de municipios brasileños adoptaron la herramienta generando variaciones notables en los diseños. Si bien aún mantiene un componente ideológico, en esta etapa la herramienta comienza a ser mirada con buenos ojos más allá de la izquierda. Finalmente, tenemos una etapa de *expansión y diversificación mundial* que comprende desde el 2000 hasta la actualidad. En la misma se produce una expansión del PP por todo el mundo y comienza a ser vista por los organismos internacionales como una herramienta eficaz para el buen gobierno. En esta etapa toman fuerza los modelos liberales de PP con un corte más electoralista que deliberativo.

Actualmente la experiencia ha sido adoptada con diferentes variantes en muchas partes del mundo, entre ellas, en América Latina: Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Colombia, Bolivia, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Ecuador, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, México, entre otros. En la América anglosajona: Canadá y EE.UU. En Europa: Bélgica, Portugal, España, Francia, Holanda, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Irlanda, Albania, Armenia, Bulgaria, Rumania, Rusia, Ucrania, etc. En África: Senegal, Madagascar, República Democrática del Congo, Mali, Egipto, Kenya, Mozambique, Sudáfrica, Uganda, Zambia, Zimbagwe, Tanzania, Camerún entre otros. En Asia: Sri Lanka, Sumatra, Corea del Sur, Bangladesh, Filipinas, India, Tailandia y otros. En Oceanía: Nueva Zelandia, Australia, entre otros (Molina, 2011).

1.3.3 Diseños institucionales

La puesta en marcha del PP implica la formulación de un diseño institucional, el cual puede realizarse en diálogo con la ciudadanía o exclusivamente por la administración. En cualquiera de los casos, el diseño tiene una intencionalidad política. A lo largo del mundo existe una gran variedad de formatos de PP, que varían sobre todo teniendo en cuenta las intenciones de los representantes que lo proponen, las características de la sociedad civil local y las capacidades del municipio en la cual se aplica.

Los diseños pueden ser analizados desde diferentes variables, Pineda (2005) propone las siguientes 1) forma de participación, 2) poder de decisión, 3) órgano de decisión, 4) seguimiento y control, 5) ámbito de participación, 6) proporción del presupuesto y 7) grado de formalización.

Forma de participación: es posible pensar en tres sistemas diferentes de participación, uno poniendo el acento en el ciudadano individual, otro colocando el centro en las asociaciones de la sociedad civil y finalmente un ámbito de participación mixto en el que tanto el ciudadano individual como las asociaciones participan de las discusiones presupuestarias. En algunos casos estos diseños alternan entre participación individual y organizativa según la etapa del proceso.

Los principales argumentos de la participación vehiculizada de forma individual pasan por evitar los problemas derivados de la representatividad. Los mismos problemas de distanciamiento entre gobernantes y ciudadanos pueden replicarse a nivel microsocial, en los formatos basados en organizaciones, en esta ocasión, entre los líderes organizacionales y los ciudadanos de las bases sociales (Suárez, 2014; Montecinos, 2007; Llona y Soria, 2004 entre otros). A su vez, este modo de participación organizacional no es proclive a captar grandes cantidades de participantes, ya que aquellos ciudadanos no organizados quedan por fuera de la propuesta. En algunos casos, como en las experiencias de Perú, la participación es aún más exclusiva ya que se exigen determinadas condiciones formales a las organizaciones participantes. De manera que el hecho de poder participar simplemente con la condición de ciudadano permite incorporar otras personas más allá de los dirigentes sociales y/o militantes políticos (Montecinos, 2007).

Los argumentos más recurrentes en favor del modelo basado en organizaciones tienen que ver con que éstas son importantes vehículos para la movilización e implicación ciudadana, y los modelos basados en ellas permiten fortalecer las redes sociales y transformar internamente las organizaciones, generando de esta manera, una transformación social, más allá de la realización de los proyectos puntuales en el PP. La idea es que este tipo de diseños permiten fortalecer las organizaciones existentes y fomentan la creación de nuevas (Bloj, 2008; McNulty, 2012).

En este punto cabe preguntarse, si ¿es la forma de participación una variable importante para lograr mayores niveles de autonomía o dependencia de la participación en relación a las instituciones representativas?

Poder de decisión: esta dimensión contempla la fuerza real de los ciudadanos en la aprobación del presupuesto. En relación a este aspecto, Prince, Jolías y Doria (2012) plantean una clasificación de los PP en abiertos o semi-abiertos según quien toma la decisión final y según los requisitos para participar en el proceso. En el primer caso, el ciudadano tiene el poder de elaborar y definir las propuestas a través de asambleas u otro mecanismo, mientras que en el segundo la decisión última de qué proyectos aplicar no está en manos de los participantes sino de funcionarios municipales, el Poder Legislativo o el propio Poder Ejecutivo (este último sería el modelo más cerrado de todos).

Órganos de decisión: esta dimensión se liga íntimamente con la anterior ya que el órgano que toma las decisiones en el PP (que como se ha dicho pueden ser mandatos o recomendaciones) puede estar compuesto exclusivamente por ciudadanos o puede ser un mix entre éstos y los representantes de la administración local. En ese caso, el poder real de definición de los ciudadanos depende de cómo esté compuesto este órgano (con mayorías o minorías ciudadanas). Por otro lado, en algunos PP existen estas instancias de representación comunitaria en la cual la ciudadanía actúa en determinadas rondas a través de algunos representantes electos, mientras que en otros en todo momento el 100% de los participantes mantienen el poder de toma de decisión durante el proceso. Este es un elemento del diseño clave para analizar en la búsqueda de respuestas a las preguntas de esta investigación ya que la composición de estos órganos puede ser más o menos plural y esto puede afectar a su vez el alcance de la política.

Seguimiento y control: una vez que se identificaron y priorizaron obras públicas para ser incluidas en el presupuesto de inversión anual debe existir algún mecanismo de seguimiento y control en la ejecución del proyecto. En ese sentido, puede haber experiencias donde existen órganos especiales de control, otras en el que las mismas asambleas populares son las encargadas de realizarlos y otras en la que no se específica ningún órgano de control adquiriendo mecanismos más informales.

Ámbito de participación: refiere a la distinción entre los enfoques territoriales y temáticos. En el enfoque territorial se busca resolver aspectos puntuales de cada uno de los territorios en los que se divide la aplicación del programa. Generalmente se organiza la ciudad en distritos –aunque a veces se subdivide en barrios o zonas- y esos son los ámbitos territoriales de participación para las personas que residen en él con la salvedad de que también existen experiencias en las que las personas pueden participar en más de un distrito. Por otro lado, en el enfoque temático se trata de pensar la ciudad en su conjunto, se contemplan cuestiones transversales que exceden el territorio de pertenencia inmediata de los vecinos. En estos casos el ámbito de participación adquiere una escala mayor que puede ser la ciudad o la región.

Proporción del presupuesto: este es uno de los aspectos relevantes para la determinación del status del PP, ya que influye de forma directa en el tipo de proyectos que se pueden proponer. Son muy excepcionales las experiencias a nivel mundial que colocan a discusión ciudadana todo el presupuesto municipal (Mundo Novo sería el ejemplo más paradigmático en este sentido, en donde hasta el sueldo del Alcalde es puesto a consideración de la ciudadanía). Normalmente se somete a discusión una pequeña parte del presupuesto referido a inversiones.

Grado de formalización: los PP pueden estar regulados constitucionalmente (como en el caso de Perú). También pueden, en un grado menor de formalización, estar institucionalizados por ordenanzas o decretos municipales o pueden simplemente tener un reglamento interno elaborado por las partes que define las principales reglas de juego. La razón que se ha manifestado para no institucionalizar el PP es la de preservar la dinámica del proceso (el reglamento interno permite autorregularlo y ajustarlo rápidamente a las realidades cambiantes) y evitar la burocratización y la cooptación política. Aunque el mismo argumento puede usarse en forma opuesta, ya que a menor regulación más posibilidades de manipularlo. La legalización del proceso genera una mayor consolidación del mismo y evita la reversibilidad de la experiencia ante cualquier cambio político que se pueda producir.

1.4. Formas de articulación entre instituciones representativas y PP: estado del arte

En la literatura más reciente en estudios sobre PP se advierte un interés creciente en el tema de la articulación entre este mecanismo de participación y las instituciones representativas (Schneider y Welp, 2015; Melo Romão, 2014; Montecinos, 2012; Rodgers, 2005; Gurza Lavalle, Melo Romão y Zaremberg, 2014 entre otros ejemplos). El foco se pone, analíticamente, sobre dos grandes aspectos, por un lado, la posición que asume el PP dentro del esquema general del gobierno local, y por otro, la mayor o menor influencia de las lógicas de los partidos políticos en la participación ciudadana. En este apartado se abordarán, en una primera instancia, los hallazgos principales de las investigaciones vinculadas al status del PP para, en una segunda instancia, abordar la literatura que se ha abocado a analizar los escenarios que generan mayor o menor influencia de las lógicas político partidarias en el ejercicio del PP. Ambos aspectos serán claves para definir lo que en este trabajo se entenderá por complemento o subordinación de las instituciones representativas y el PP.

1.4.1. Status del PP dentro del gobierno local

Una mirada a la posición que asume el PP en relación a la gestión del gobierno local implica dar respuesta a preguntas del tipo: ¿Qué aspectos definirá la gestión colaborativa que implica el PP y la dimensión administrativa del gobierno local que funciona sin incluir la participación? ¿Habrá instancias de colaboración y coordinación en los ámbitos en que ambos tienen injerencia o cada uno actuará por separado desconociendo la actividad del otro? ¿Tendrán el mismo nivel de jerarquía o uno de ellos tendrá un protagonismo mayor en las definiciones de determinados temas? ¿Las reglas que moldean la participación se definen en un diálogo entre ambas partes o el gobierno fija las reglas del juego? ¿Qué presupuesto es asignado para la ejecución del PP? ¿En qué medida las obras aprobadas asumen la forma de compromisos vinculantes? ¿Cuál es el nivel de ejecución de obras aprobadas? Se buscarán las respuestas a estas y otras interrogantes asociadas a través de los hallazgos de estudios específicos.

1.4.1.1. Importancia de las decisiones sometidas al PP

La importancia en relación al impacto social y el alcance territorial de los temas abordados es, sin duda, uno de los aspectos que más ha despertado interés en lo que tiene que ver con el status del PP. Las discusión de la literatura se centra sobre todo en la pertinencia de que en los PP se aborden discusiones y se elaboren proyectos sobre cuestiones cotidianas en el vecindario , o por el contrario, se busquen articular propuestas de mayor escala, capaces de pensar en problemas más abarcativos en términos de impacto y con una visión de desarrollo de la ciudad o la región.

En general, los autores no son demasiado afines a los PP circunscriptos a problemas estrictamente cotidianos y ligados al barrio ya que dejan fuera de la discusión ciudadana temáticas con mayor alcance social y político y contribuyen en ese sentido a la subordinación del PP a las instituciones de la democracia representativa (Montecinos, 2009 y 2012; Cabannes 2004, entre otros).

En este punto, Cabannes propone avanzar el debate en relación a si el PP es un instrumento que ocupa un vacío de la representatividad y, por tanto, es un elemento central de la democracia representativa o si es un espacio de democracia participativa de la proximidad circunscripto a los problemas del barrio (Montecinos, 2009). Tanto Cabannes (2004) como Montecinos (2009) sostienen que en los procesos en los cuales los ciudadanos se limitan a resolver cuestiones puntuales del vecindario se produce una situación de subordinación (aunque no en términos de control político) del PP a las instituciones de la democracia representativa, las cuales cobrarían protagonismo en ese tránsito de del barrio a la ciudad.

Basado en un estudio empírico de 13 casos chilenos, Montecinos (2009) sostiene que en los problemas barriales los ciudadanos prefieren tomar parte activa de la decisión, en cambio en los problemas de la ciudad tienden a delegar las decisiones a los representantes. Otro elemento que para el autor contribuye a la subordinación es el hecho de que el PP es entendido como un programa y no se enmarca en una política de participación ciudadana en donde se generen espacios de coordinación con otros mecanismos de participación. Sumado a esto, Montecinos (2009) advierte en los casos estudiados el excesivo protagonismo del gobierno tanto en la definición del diseño institucional como en la definición de ciertas temáticas que en muchos casos parecen expresar más un interés del municipio que de la ciudadanía[3]. En síntesis, lo que se está planteando es que cuando los PP se dedican exclusivamente a problemas de escala micro, cuando no se tienden puentes de cooperación y coordinación con otras políticas municipales y cuando en la definición de reglas el municipio asume un protagonismo excesivo, no se generan espacios de complementariedad sino más bien de subordinación del PP en relación al gobierno local (Montecinos, 2009).

3- El papel que cumple el Estado en todas las instancias del PP también ha sido abordado por Arena y Zarate (2013) quienes plantean la fuerza del gobierno local en Morón, expresada en la determinación de aspectos como: reglamento, constitución y delimitación del área de influencia de los foros, etc. En ese sentido, Cabannes (2005) sostiene que la formación de autorreglamentos en las asambleas de PP es un aspecto que fortalece la democracia deliberativa.

Por su parte, Rocío Annunziata (2011 y 2013) constata un cambio en la legitimidad democrática que implica un deslizamiento hacia la proximidad, ambientando de esta forma el surgimiento de programas participativos y un conjunto de prácticas y discursos con una tendencia hacia la singularidad del espacio y de los problemas. El primero se vuelve local y cotidiano; los segundos se ligan fuertemente a las vivencias personales. Relativo a los PP se muestra cómo en los casos de Rosario y Morón hay una clara preferencia ciudadana hacia muchos proyectos pequeños; se sostiene, a su vez, que la fragmentación de las propuestas debilitan la herramienta en términos de su carácter político y redistributivo. En este sentido, se argumenta que, en estos dos gobiernos locales progresistas con voluntad de promover la participación y pioneros en la implementación del PP en Argentina se genera, sin embargo, una participación más ligada a la gestión del entorno inmediato y marcada por la fragmentación. La autora concluye que no se puede asumir que a nivel local la participación no tiene carácter político y recomienda incluir este componente, que no depende solamente de la orientación progresista del gobierno, sino también del diseño institucional de la política y de las prácticas de los actores involucrados en el proceso (Annunziata, 2013).

La discusión sobre el tipo de temáticas que se abordan se vincula íntimamente con el tema del diseño institucional de la política. Es posible identificar dos enfoques en los diseños de los PP. Por un lado, el enfoque territorial en donde se trata de resolver aspectos puntuales de cada uno de los territorios en los que se divide la aplicación del programa. Los fondos generalmente se distribuyen en partes iguales entre los diferentes distritos y los vecinos de estos territorios, a través de diferentes mecanismos, definen libremente la temática de las inversiones. El otro enfoque es temático, en él se trata de pensar la ciudad en su conjunto a partir de determinados ejes temáticos previamente definidos, en ellos se contemplan cuestiones transversales que exceden el territorio de pertenencia inmediata de los vecinos (Martínez y Arena, 2011). También es posible identificar algunos PP en donde se combinan el criterio temático con el territorial ya sea a través de instancias separadas o simultaneas (Martínez y Arena, 2011).

Tanto en Uruguay como Argentina ha predominado el diseño territorial (Suárez, 2014). Este tipo de enfoque tiende a contribuir a la predominancia del tratamiento de aspectos domésticos debido a que los fondos se dividen por territorio y eso limita la posibilidad de realizar grandes consensos para proyectos de alto impacto (Ford, 2007). Esto es constatado por Echevarría (2005) en Córdoba en donde se visualiza que los problemas tratados están referidos exclusivamente a zonas, sin considerar problemáticas comunes que afecten a varias áreas en conjunto.

1.4.1.2. Vínculo y coordinación con otras estructuras del gobierno

La ubicación del PP dentro del organigrama de gobierno indica una mayor cercanía o distancia con las diferentes entidades que conforman el gobierno. Para Melo Romão (2014) está ubicación tiene consecuencias sobre los vínculos que se establecen entre el PP y los otros órganos de la administración configurando de esta manera un determinado perfil de la política y su función dentro del gobierno. El autor, haciendo una síntesis entre diferentes enfoques, analiza cuatro experiencias de PP en Brasil (Diadema, Osasco, San Bernardo del Campo y Guarulhos) en donde, por un lado, trata de identificar los motivos político-institucionales de la creación y mantenimiento del PP en la administración municipal, y por el otro, construye y analiza el perfil asociativo de los representantes de la sociedad civil en los Consejos de PP y sus eventuales vínculos con partidos políticos, movimientos sociales, organizaciones de sociedad civil, sindicatos y grupos políticos. Algunas de las conclusiones más interesantes del trabajo son:

1) El estatus político del PP está vinculado con la localización en la administración municipal. En este aspecto se mencionan tres posibilidades: a) cerca de la estructura de planeamiento y elaboración presupuestaria; b) en medio de la estructura de planificación de la prefectura; y 3) lejos de planificación y sin vínculos visibles con las estructuras de planificación.

2) La localización del PP y las características (diseño) de los espacios centrales de participación y deliberación en el Consejo de PP. En este punto la idea es que cuanto más presencia de miembros del gobierno hay en los Consejos hay más posibilidades de generar decisiones políticas reales sobre presupuesto.

3) El perfil de los consejeros de la sociedad civil en el PP es más cercano a la coalición de gobierno cuanta más efectividad decisoria hay en el Consejo del PP.

El autor a su vez propone una tipología de funciones del PP. En ella se sugiere que el PP tendrá un rol clave en el planeamiento cuando se encuentre más cercano a oficinas de planificación y la distribución de participantes en el Consejo, entre sociedad civil y gobierno, sea equitativa pero los consejeros sean cercanos al gobierno. En cambio el PP tendrá un rol central en la estrategia de movilización de militantes y fuerzas políticas con afinidad hacia el gobierno cuando la coordinación del PP está más vinculada a la unidad de participación y no a la de planificación, y hay un mayor número de participantes de la sociedad civil en el Consejo. En estos casos el PP tiene una función más cercana a establecer un diálogo con la ciudadanía que a la toma de decisiones. Estos elementos serán retomados más adelante cuando se analice la vinculación entre los PP y los partidos políticos agregando en esa instancia algunos elementos que permiten plantear hipótesis sobre el por qué asignar uno u otro rol a la política. El tercer tipo planteado por el autor, es el caso en el que el gobierno implementa el PP pero sin demasiadas convicciones por lo cual la herramienta se encuentra vacía de sus objetivos iniciales, se "desnaturaliza" (Welp, 2015).

Por su parte Welp (2015) entiende que este trabajo de Melo Romão conduce a sugerir que el PP tiene mayor incidencia cuando se da una relación de mutuo beneficio entre los promotores (el gobierno) y los ciudadanos más cercanos a las políticas del mismo, en cambio cuando se da la situación contraria se desnaturaliza y pierde sentido. O sea, el PP es más poderoso cuanto más subordinado es el proyecto al partido de gobierno.

La localización del PP en la administración y la función del PP dentro del gobierno es un primer acercamiento para analizar las conexiones entre la gestión participativa y la representativa. Una de las críticas más recurrentes a este tipo de mecanismos es su tendencia a traducirse en un conjunto de pequeñas inversiones que no expresan una orientación coherente de desarrollo local. En ese sentido, el establecimiento de canales de comunicación entre PP y otras políticas públicas, sea a través de mecanismos representativos o participativos, aumenta el potencial del PP de influir en la orientación de estas políticas, al tiempo que puede permitirle a él mismo desarrollarse teniendo en cuenta un marco estratégico utilizado por otras instancias del gobierno, dotando de esta forma de un determinado sentido de desarrollo local a sus inversiones (Montecinos, 2012; Welp, 2015).

En este sentido Schneider y Welp (2015) señalan que cuando las deliberaciones se vinculan a la toma de decisiones dentro del marco de planes estratégicos de desarrollo, los temas que orientan el debate tienden a ser más sustantivos (proyectos urbanos de gran alcance, educación, etc.). Las autoras mencionan los casos de Bogotá, Quito y Montevideo como ejemplo, mientras el caso contrario vendría dado cuando la participación carece de estos marcos normativos para orientarse y la tendencia sería hacia temas puntuales de poca relevancia. Buenos Aires es ejemplo del último caso.

La articulación entre los PP y los marcos estratégicos de desarrollo parece tener bondades innegables desde el punto de vista teórico pero que no están exentas de dificultades para lograr sus objetivos. Tal es el caso de Perú, donde hay autores que resaltan la importancia de la existencia de Planes Concertados de Desarrollo que fueron diseñados participativamente, y ven en la articulación del PP con estos planes una posibilidad de pensar participativamente el desarrollo de las regiones y promover acciones en esa dirección (Montecinos, 2012; Colectivo Interinstitucional del Presupuesto

Participativos, 2007). Sin embargo, el Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo señala, en su informe del año 2007, que la articulación entre los Planes Concertados de Desarrollo y los PP son fundamentales para optimizar el gasto, pero son muy difíciles de lograr, porque existen resistencias. Mencionan que se advierte un avance, pero lento y difícil. En el mismo sentido, Llona y Soria (2004) resaltan que son pocos los casos donde la priorización de las obras del PP se vincula con los Planes Concertados de Desarrollo. Sostienen que la priorización, generalmente, termina siendo un listado de obras pequeñas, que expresan la búsqueda de justicia en la distribución de recursos y una débil capacidad de la comunidad local para expresar una visión estratégica de desarrollo. Los temas que ganan la agenda de discusión son necesidades inmediatas tales como veredas, parques, etc. (Llona y Soria, 2004).

1.4.2. Relación entre participación en el PP y las lógicas político-partidarias

Ya se han adelantado algunos aspectos de la relación entre el PP y los partidos políticos cuando se presentó la tipología de funciones del mecanismo propuesta por Melo Romão (2014). Este aspecto constituye otro elemento clave para definir las situaciones de complemento o subordinación entre este mecanismo y las instituciones representativas, a pesar de lo que aún no cuenta con un gran desarrollo en términos de investigación científica. Viene ganando interés dentro del campo de estudio destacándose los trabajos para las experiencias latinoamericanas de Melo Romão, 2014; Welp y Schneider, 2015; Rodgers, 2009 y 2005; Gurza Lavalle, Acharya y Houtzager, 2005; Zaremberg, 2009 y 2012, Tatagiba y Teixeira, 2007; y Wampler, 2004 entre otros.

Dentro de los escenarios posibles de articulación entre participación y representación Bacqué, Rey y Sintomer (2005) plantean tres posibilidades. En primer lugar estarían los escenarios que ellos llaman de removilización política a través de dinámicas participativas, en los cuales la participación ciudadana aparece como un complemento de proximidad de las democracias representativas. La participación aquí puede actuar de dos maneras, o como una instancia de consulta en donde se mantiene la definición en los representantes políticos o como una instancia de definición pero ligada a problemáticas domésticas, careciendo de incidencia en las grandes orientaciones de las políticas municipales. Se manejan como ejemplos los jurados ciudadanos en España y Alemania y los consejos de barrio en Francia. El segundo escenario posible sería el de la sustitución de un modo de participación por otro, en este caso lo que sucede es que la participación se desarrolla en un campo en el que despliega su propia capacidad de decisión en dominios muy específicos, aquí la participación se mueve sin necesidad de articularse con las instituciones representativas. Las ONG en los países subdesarrollados son mencionadas como ejemplos ya que estas raras veces articulan con gobiernos locales y sus administraciones. El tercer escenario mencionado por los autores es el de combinación entre formas convencionales y no convencionales de participación. En este caso se apuesta a dotar a la participación de un verdadero poder buscando de esta forma dinamizar el sistema representativo. La participación disparada a través de diferentes dispositivos se convierte aquí en una especie de cuarto poder. Se manejan como ejemplo, los PP brasileños.

Como sostienen Velázquez, González y Rodríguez (2008) los aportes de Tatagiba y Teixeira analizando el fenómeno en la ciudad de San Pablo presentan lo que se podría denominar como cuarto escenario posible en donde las instancias de participación quedan "contaminadas" por las lógicas del juego político propio del proceso de conformación de mayorías electorales. Se podría denominar este escenario como una combinación subordinada en donde la participación se mueve en función de las lógicas de los partidos políticos íntimamente ligadas al clientelismo y de esta forma impide la complementariedad necesaria para lograr una gobernanza democrática.

La idea planteada es que cuando se produce este tipo de subordinación la participación ciudadana pierde su eficacia social y política y la incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos se vuelve mínima. La combinación de los componentes se produce aquí bajo la conducción hegemónica de la representación (Tatagiba y Teixeira, 2007 en Velázquez, González y Rodríguez, 2008).

Dennis Rodgers (2005 y 2009) en una investigación empírica para el Municipio del Abasto en Buenos Aires, plantea un contrapunto en relación al problema de validez de la participación ciudadana politizada. Para el autor el PP porteño es uno de los más politizados de la región. Su creación obedece a los objetivos del Intendente Aníbal Ibarra de ampliar los apoyos internos y externos en un contexto de crisis política de la Argentina. En este escenario la administración habría desplegado rápidamente estrategias para garantizar una fuerte presencia partidaria en los proceso de PP (Rodgers, 2009). Sin embargo, la investigación da cuenta de que el potencial de transformación de la herramienta va más allá de su forma de reclutamiento. El argumento central es que las asambleas no son meros reflejos de las voluntades de políticos o punteros barriales, sino que a pesar de la influencia de estos actores (que movilizan a muchos ciudadanos) las asambleas generan, en muchos casos, esferas de autonomía en donde los sujetos logran correrse de las indicativas político-partidarias y actuar como agentes transformadores. Por un lado, los propios punteros políticos en determinados momentos pueden correrse de las directivas partidarias en la dinámica de las asambleas, y por el otro, Rodgers, siguiendo a Steve Levitsky (2001), plantea que las ONGs, sindicatos y activistas locales, como bases territoriales de los partidos suelen tener en Argentina sus propias agendas e intereses (debido a su relativa independencia de la estructura federal) por lo cual a pesar de su evidente vinculación política suelen tener bastante independencia . En síntesis, pese a la elevada politización a la hora de reclutar esto no inválida el potencial transformador de la herramienta, si bien este es un hallazgo importante en su trabajo, no es posible generalizarlo a todos los espacios de la experiencia estudiada, existiendo algunas zonas donde la politización termina por desmotivar a muchos ciudadanos. El fenómeno se ve influido por el nivel socioeconómico de la zona y la inclinación política predominante.

Otro PP que surge dentro del marco de la crisis de representación del sistema político argentino pero que responde de manera diferente al porteño frente a este escenario, es el de la ciudad de Rosario. Bloj (2009) plantea que en este PP no se ha alentado explícitamente la participación a través de representantes de organizaciones, líderes comunitarios, sindicales, representantes de partidos políticos y organizaciones, etc., buscando una mayor autonomía para el proceso, a través de la participación a título individual. La consigna era, "un vecino un voto", enfatizando de esta forma en la participación directa, sin intermediarios, lo cual tuvo un significado importante en un escenario de crisis de los principales mecanismos de representación. La autora plantea que esta medida obedeció a un momento determinado en donde había que mostrar una máxima independencia política en los procesos participativos pero que hoy debiera ser revisada ya que constituye un obstáculo para el fortalecimiento de redes sociales en el territorio.

En un estudio de la participación en Colombia, Velázquez y González (2003) plantean la existencia de una profunda fractura entre participación y representación política en este país. Se plantean dos escenarios que expresan esta fractura, por un lado, se da un intento de las autoridades de controlar los espacios de participación ciudadana para de esta manera reducir su eficacia y evitar que ésta se transforme en un contrapoder simbólico y práctico y para convertir los mecanismos en funcionales a sus intereses. Tal como lo plantean Velásquez, González y Rodríguez (2008) este escenario se acerca mucho a la idea de acomodación planteada por Tatagiba y Teixeira. El otro escenario posible, muestra a la participación convertida en un campo de disputa entre líderes sociales y actores políticos. Lo que se observa en estos casos es una competencia por el copamiento de los espacios deslegitimando al otro.

En relación al perfil de los participantes del PP, Melo Romão (2011) propone una tipología basada en el estudio de la experiencia de Osasco en donde podemos encontrar dos tipos de participantes, los jugadores y los idealistas.

Los primeros serían personas que están dispuestas a jugar el juego político y ven al PP como una excelente oportunidad para ascender en la sociedad política. Aquí se podría distinguir entre quienes pertenecen a grandes partidos y aquellos que provienen de partidos minoritarios, en el primer caso se trata de militantes de poca jerarquía en la estructura del partido, mientras que en el segundo caso suelen ser personas con un lugar de destaque en el partido. Por su parte, los idealistas serían un grupo de personas que tienden a distanciarse del PP luego de haber participado en él, ya sea porque lo consideran poco efectivo para la determinación del presupuesto municipal o porque consideran que es un espacio permeado por los vicios de la política tradicional. Como se ha adelantado más arriba, el autor, tomando en cuenta los diferentes aportes de la literatura, concluye que hay una fuerte relación entre las disputas propias de las instituciones representativas (con su juego político-partidario) y las esferas decisorias del PP. Agrega a su vez que en las instancias superiores del PP es muy común que los representantes estén ligados a partidos políticos (en especial al partido de gobierno) y que esta relación es más fuerte cuanto más sube la escala de importancia de las decisiones a tomar en el PP (Melo Romão, 2011).

Gurza Lavalle, Melo Romão y Zaremberg (2014) proponen ir más lejos para analizar las causas de la condición más o menos plural e inclusiva de los nuevos circuitos de representación desarrollados en interfaces societales, entre ellos el PP. Los autores analizan experiencias brasileñas y las comparan con las de otros países latinoamericanos poniendo en juego tres variables: el nivel de institucionalización, la fortaleza de los patrones asociativos y la fragmentación del poder. La institucionalización sería el grado de permanencia y las garantías formales (jurídicas) para esta continuidad, que llevan a que el programa participativo se transforme en una institución propiamente y con mayor probabilidad de permanencia en el tiempo. En lo que respecta a la fortaleza de los patrones asociativos, se refieren básicamente a la capacidad organizativa, la pluralidad y la abundancia de actores que participan o pueden participar, dándole vida o no a estos mecanismos.

Por su parte, la variable fragmentación del poder está compuesta por las características de los sistemas de partidos (competitivos/ monopólicos) y de los ciudadanos en términos de adhesión electoral. Los autores concluyen que tanto la institucionalización como la fortaleza de los patrones asociativos son elementos necesarios pero no suficientes para la preservación de una lógica participativa y de representación que logre ampliar el circuito tradicional de la política sin subordinarla a los partidos bajo lógicas de movilización o cooptación. Sin embargo, la variable que aparece jugando un papel explicativo clave en el fenómeno es la fragmentación del poder, y a partir de ella se tipifican cuatro escenarios posibles de florecimiento u obstaculización de una relación de complementariedad y sinergia entre la innovación democrática y la representación partidaria (Gurza Lavalle et. al, 2014).

Uno de los escenarios posibles planteados por Gurza Lavalle et al. (2014) es la cooptación. La misma tiene lugar en un contexto de sistema partidario monopólico y con una adhesión electoral constante y predecible. Para los autores este escenario refleja redes de relacionamiento entre partidos y consejos fuertemente jerárquicas. Uno de los aspectos claves es que en estas redes existen actores (como organizaciones corporativas leales al gobierno) que controlan la intermediación. Se presentan como ejemplo de este tipo de relación a Nicaragua y México.

Otro escenario posible es el de movilización que tiene lugar en un sistema monopólico de partidos pero enfrentados a adhesiones electorales menos previsibles y polarizadas de desempate. En esta situación se produce "*la activación de estratos bastante amplios de la población (…) programados desde arriba y encuadrados por la actividad de las organizaciones de masa, a las cuales se les asigna, además de funciones de estímulo, también tareas de control social*" (Barry, 2001: 18 citado en Gurza Lavalle et al., 2014: 45). En estos casos el monopolio de partidos deberá esforzarse por obtener una adhesión electoral más importante y los nuevos espacios de representación ciudadana se enunciarán como el remplazo de la fuente de soberanía contrapuestos a los mecanismos basados en la representación partidaria. El ejemplo mencionado en este caso es el de Venezuela.

La ampliación se produce cuando existe un estímulo a la competencia en el sistema de partidos, un electorado que no es totalmente previsible y cuya adhesión es disputada por diferentes coaliciones partidarias y regionales. En estos casos la relación entre nuevos y viejos canales de representación tiende a volverse complementaria en donde no necesariamente se da una subordinación de una a la otra. Esto tiene tres importantes consecuencias en los circuitos de representación y participación extraparlamentarias: 1) Se tiende a mantener un grado importante de diferencias entre experiencias participativas, 2) dentro de cada instrumento de participación habrá espacios y lógicas que se liguen más al juego de la competencia partidaria, aunque se mantendrán espacios para la inclusión de propuestas ciudadanas más amplias, 3) estos contenidos públicos más amplios tendrán relación con proyectos políticos ubicados más hacia la izquierda que a la derecha, incorporando en ese sentido la lógica de competencia partidaria. Sin embargo, no desconocerán otro tipo de lógicas históricas relacionadas con las características y lógicas de las propias organizaciones sociales. Se destaca que en estos casos no se logra incluir más ampliamente a los sectores marginados de la política partidaria, pero los niveles de inclusión son mucho más plurales que en el caso de la cooptación y son menos polarizados que en la movilización. El ejemplo propuesto para este caso es el de Brasil.

El cuarto escenario propuesto por los autores es el de restricción en el cual existe un sistema partidario competitivo consolidado y una adhesión electoral relativamente predecible. Esta situación lleva a que los espacios de participación ciudadana tiendan a no sostenerse, la participación suele tener un componente elitista canalizada individualmente más que a través de circuitos de representación con participación de la ciudadanía organizada (Gurza Lavalle et al., 2014).

1.4.3. La institucionalización de los PP.

La Ciencia Política moderna nace ligada a las instituciones políticas como elemento central para el análisis, sin embargo, luego de la segunda Guerra Mundial se produce un cambio de eje en el análisis de la política tomando elementos de otras disciplinas y acercándose más a enfoques individualistas, entre ellos se destacan el conductismo y la elección racional (Torres Espinosa, 2014). Sin embargo las últimas décadas del siglo XX son testigos de un resurgimiento del interés por el análisis institucional desde un enfoque que algunos denominan neoinstitucionalismo.

Si bien no existe una definición única de institución podemos decir que en general se habla de ellas para referir a las reglas de juego en las que tiene lugar la acción. Para Kiser y Ostrom las instituciones son:
(…) reglas usadas por los individuos para determinar quién y qué está incluido en las situaciones de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones pueden adoptarse y en qué secuencia y cómo las acciones individuales serán agregadas en decisiones colectivas (1982: 179).

En el mismo sentido, Hall refiere a ellas como:
Las reglas formales, los procedimientos de acuerdo y las prácticas estándar operantes que estructuran la relación entre individuos en las diversas unidades de comunidad política y económica (1986:19).

Tanto la regularidad, en el sentido de la existencia de reglas preestablecidas que regulan las acciones, como la continuidad (esas normas, formales e informales tienen una permanencia en el tiempo) son elementos claves de las instituciones.

La institucionalización es una propiedad de algunos sistemas de interacción que se asocia con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir. (Scartascini y Tommasi, 2013:1)

En relación a las virtudes de la institucionalización de los PP como políticas públicas Goldfrank (2004) hace mención a que la pionera experiencia de PP en Porto Alegre no estaba institucionalizada ya que no había sido incorporada a la ley y no se había sometido al Consejo Municipal, pese a ello, que se hizo como estrategia para evitar las trabas de la oposición, el PP se transformó en una experiencia exitosa de participación democrática. Pese a que algunos sostenían que el PP debía institucionalizarse (formalizarse) para evitar su desaparición ante un eventual cambio de gobierno, el autor sostiene que eso no sería garantía de continuidad, y menciona el caso de Caracas como ejemplo, y que los esfuerzos deben estar en el desarrollo de proyectos participativos más que en su institucionalización (Goldfrank, 2004). En el mismo sentido, Calvo (2011) dice que la razón para no institucionalizar el PP descansa en preservar la dinámica del proceso y evitar la burocratización y cooptación política y se menciona también los casos brasileros en donde en su mayoría la continuidad depende de la voluntad política del gobierno local, de la movilización y de la voluntad de la población. Sin embargo, menciona que algunas ciudades han buscado legalizar el proceso luego de algunos años de existencia, en aquellos puntos más neurálgicos, como forma de consolidarlo sin quitarle dinámica (Calvo, 2011).

En todos los casos mencionados, los autores trabajan la institucionalización observada desde el punto de vista de la formalización de las normas que la regulan. Se espera así que a mayor cantidad y jerarquía de las normas que regulan el proceso mayor nivel de institucionalización de la política. Cuando la institucionalización se restringe al plano jurídico, en general, se concluye que la mayor institucionalización tiende a hacer menos importante el peso de la voluntad política del gobierno local, sin embargo no asegura la existencia de procesos de calidad los cuales pueden o no ocurrir en procesos con diferentes niveles de formalización.

En ese sentido, Serdült y Welp (2015) muestran un caso de descentralización participativa en el cual para generar las normas que lo regulan se debió pactar con los partidos de oposición que modificaron su diseño original, el montevideano. En particular se aborda uno de los elementos de esa descentralización participativa, los Consejos Vecinales. En su investigación, basada en un trabajo de campo de 2010, los autores muestran que el instrumento está atravesando serias dificultades de legitimidad que suponen desafíos para su continuidad. Los Consejos Vecinales muestran dificultades en términos de funcionamiento debido a una falta de incidencia en las definiciones políticas, ello les trae aparejado problemas de legitimidad con los vecinos de la zona y finalmente eso se refleja en una baja constante de los niveles de participación, tanto de electores como de elegibles para los Consejos Vecinales. Es en ese panorama los autores concluyen en la dificultad de seguir sosteniendo este proceso si no se implementan cambios en el diseño y funcionamiento efectivo.

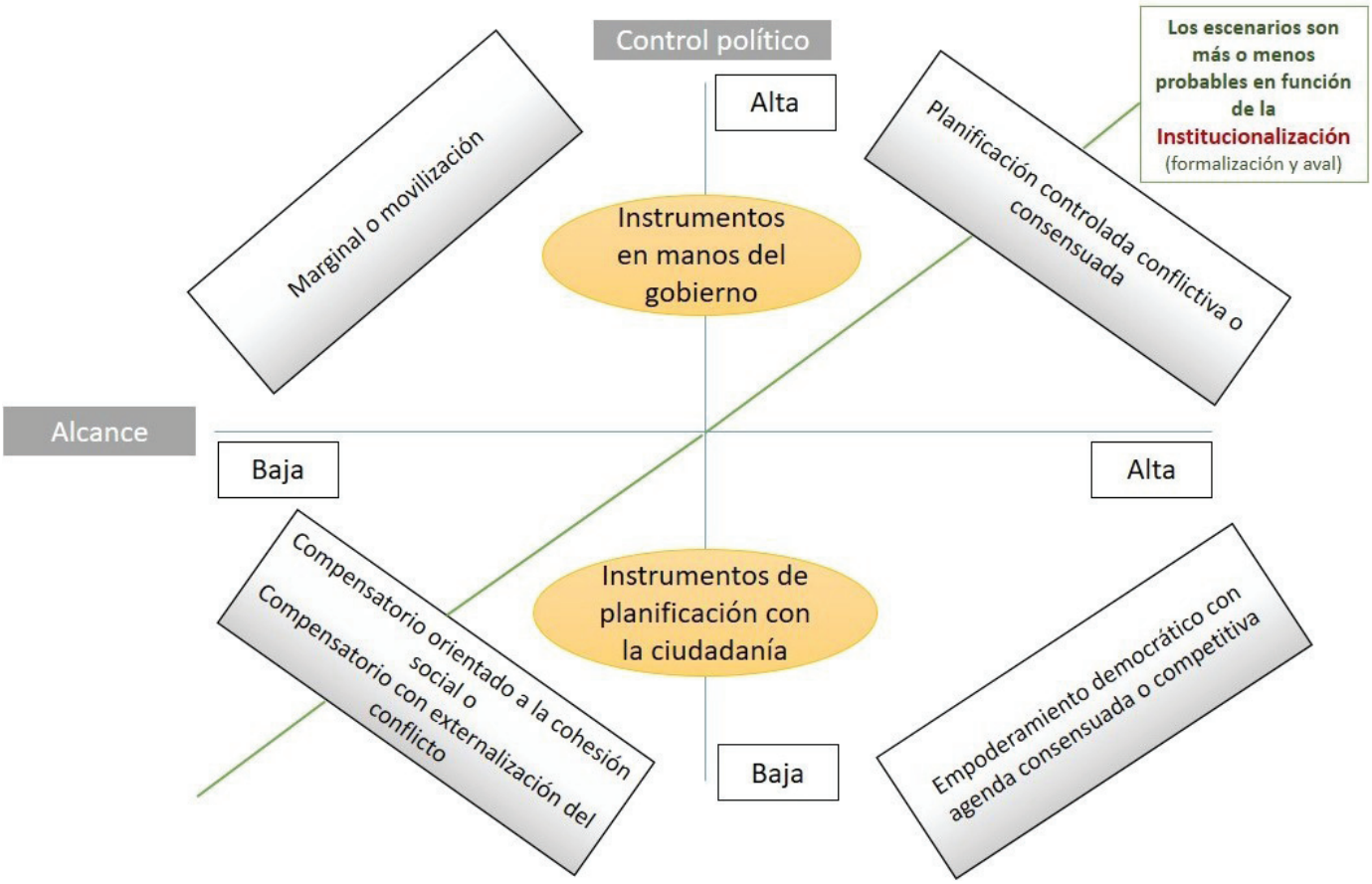
Entonces, la propuesta que aquí se presenta es ampliar la mirada de la institucionalización hacia un plano que trascienda el aspecto jurídico incorporando además elementos como la aceptación de los actores con capacidad de modificar reglas y el aval o aceptación de la ciudadanía, los cuales combinados con el elemento normativo indican los niveles de institucionalización de la política. Dicho de otra manera La idea es una combinación de reglas del juego que impidan que el PP sea un "mero" instrumento en manos del político de turno y fuerte aval ciudadano que conduzca a considerar que no es posible eliminar el mecanismo.

La hipótesis que se está planteando en este trabajo es que tanto el control político de la herramienta como su capacidad de sostenerse en el tiempo se ven afectadas por la mayor o menor institucionalización de la política. Para ser más claros, la mayor institucionalización en términos jurídicos podría atenuar el control político del gobierno de turno, mientras el mayor aval ciudadano podría conducir a observar que no es posible eliminar el PP al tiempo que podría estimular su desarrollo como herramienta democrática.

1.5. Modelización analítica

Se presenta aquí la modelización propuesta en esta tesis a partir de la revisión de la literatura. En la figura 1 pueden verse los escenarios posibles surgidos de la combinación de las variables, alcance y relación entre participación y representación.

Figura 1: Diagrama con modelización teórica de escenarios



Fuente: elaboración propia

Los escenarios planteados son tipos ideales y no estáticos, ya que diferentes combinaciones pueden dar lugar a resultados variados, en función de más de dos variables. Estos se pueden definir de la siguiente forma:

Cuando la herramienta queda fuera del control político y su alcance es bajo, puede observarse un escenario en el que el PP es Compensatorio, con dos variantes, orientado a la cohesión social o a la externalización del conflicto.

Compensatorio orientado a la cohesión social: busca minimizar las carencias en las condiciones de vida de los participantes. En ese sentido, los grupos y organizaciones del territorio obtienen pequeñas contribuciones orientadas a resolver problemas concretos. Pese al foco en problemáticas domésticas, careciendo de incidencia en las grandes orientaciones de las políticas municipales, el PP cumple una función de cohesión social logrando involucrar a grupos formales e informales que generan consensos sobre cómo distribuir los recursos escasos. No se produce una competencia por los mismos sino que a través de la deliberación se van buscando acuerdos y de esta forma se fortalecen los vínculos sociales del territorio.

Compensatorio con externalización del conflicto: al igual que el anterior se caracteriza por su carácter compensatorio con un bajo control político y bajo alcance, pero en este caso no se cumple la función de cohesión social, sino que se plantea una disputa por los recursos escasos. Se trata de un PP en donde los problemas de la cotidianeidad de los vecinos a ser financiados, en un contexto de escasos recursos, deberán primero demostrar su superioridad en términos de apoyos (generalmente a través de votos). Son PP diseñados para la competencia más que para el consenso y su principal desafío en términos democráticos son las asimetrías existentes a nivel social.

Cuando el alcance es bajo pero el instrumento queda bajo el control político observamos un escenario en que el PP es *Marginal o de movilización*. *Marginal*: el gobierno hace PP con el único fin de mostrarse como un gobierno moderno.

El prestigio de la política y el aval que ha obtenido dentro de organismos nacionales e internacionales llevan a que un gobierno local pueda ver en la herramienta una oportunidad para mostrarse como un gobierno avanzado en términos democráticos. El resultado es un PP controlado políticamente y con alcance limitado.

Movilización: El gobierno utiliza el PP para movilizar militantes y fuerzas políticas con afinidad hacia él. No se destinarán grandes montos ni se tratarán temas importantes de la agenda departamental, pero a través de él se mantiene activa la red de militantes y se reclutan nuevos miembros. El PP aquí es un instrumento netamente político.

Luego tenemos dos escenarios en que el alcance es mayor. El de *Planificación controlada queda bajo el dominio del poder político:* Lo importante en este modelo es que el gobierno o el partido de gobierno toman las decisiones más importantes en el PP. La definición de ciertas temáticas y formas de abordaje expresan aquí más un interés del Municipio que de la ciudadanía en su conjunto. Como el gobierno dirige el proceso y logra direccionar la inversión hacia áreas estratégicas, entonces, los montos son elevados y las propuestas aprobadas tienen una alta capacidad de impacto. En síntesis, se trata de escenarios en donde el PP exhibe un alcance elevado pero un rol muy pobre de la ciudadanía que queda subordinada a definiciones políticas.

Luego, dependiendo de las dinámicas participativas que se generen, encontramos dos tipos de empoderamiento consensuado o competitivo. Empoderamiento democrático con agenda consensuada: se caracteriza por el alto efecto de las propuestas y el bajo control político de la participación. Los ciudadanos generan acuerdos sobre sus proyectos cuyo alcance trasciende el espacio micro de los grupos y organizaciones, logrando efectos sobre porciones más amplias de la comunidad. El PP original de Porto Alegre podría ser un ejemplo cercano a este modelo.

Empoderamiento democrático con agenda competitiva: también se caracteriza por el alto efecto de las propuestas y el bajo control político de la participación, pero las inversiones revisten algo más de dispersión que la agenda consensuada debido a que las propuestas aprobadas se derivan de una competencia generalmente a través del voto universal y secreto.

1.6. Conclusiones del capítulo

Para concluir se presentarán los principales aportes de la literatura con la intención de dar una respuesta a nivel teórico a la pregunta: *¿Bajo qué condiciones el PP funciona como un instrumento democrático de definición de los asuntos públicos?*

Se puede decir que los PP pueden tratar temas domésticos sin conexión con la planificación del desarrollo o pueden enfocarse a temas más sustantivos y generalistas, con una visión del espacio público y contando con mayores recursos para estos fines. La literatura sugiere que es más probable que en el primer caso los PP no despierten demasiado el interés de los partidos pero sí lo hagan en el segundo caso donde el gobierno tendrá incentivos para empoderar a ciudadanos (militantes) cercanos a su fuerza política. De igual forma los partidos de oposición tendrán incentivos para disputar el espacio a través de sus militantes. Sin embargo, el vínculo entre la variable alcance y la variable relación (entre representación y PP) podría escapar de esta lógica inversa que le impide transformarse en una herramienta de empoderamiento democrático a partir del concepto de institucionalización. El PP podría ir cambiando en el tiempo, transformándose de un PP orientado a los pequeños problemas hacia aspectos de interés para el conjunto, esto debido a la legitimidad social que podría adquirir la herramienta en estratos amplios de la ciudadanía. Si la política se instala y es valorada por la gente podrían irse generando, sobre todo en las instancias electorales, propuestas que vayan ampliando su alcance. A su vez, el mismo incentivo para mejorar el alcance será el que impulse a mantenerlo como herramienta plural no subordinada al poder político-partidario.

CAPÍTULO 2
MARCO METODOLÓGICO

2.1. Problema de investigación

2.2. Hipótesis

2.3. Definición y operacionalización de variables

2.4. Fundamentación del diseño y enfoque metodológico

2.4.1. Estudio comparativo
2.4.1.1. Fundamentación de la importancia del estudio comparativo
2.4.1.2. Selección de los casos

2.4.2. Estudio longitudinal

2.4.3. Enfoque cualitativo
2.4.3.1. Fundamento y características del enfoque
2.4.3.2. Técnicas y fuentes de información

2.1. El problema de investigación

El objeto de esta investigación es analizar la relación entre las instituciones participativas y las instituciones representativas en el Presupuesto Participativo (PP). El estudio se focaliza en tres momentos temporales distintos, el período previo a la campaña electoral, el periodo de campaña y el posterior, con la instalación del nuevo gobierno (con o sin cambio de partido). La inclusión del periodo de campaña electoral tiene que ver con que éste es un contexto idóneo (y poco estudiado) para observar este vínculo ya que puede constituirse en una ventana de oportunidades para ampliar o limitar la política participativa, de acuerdo al interés y capacidad estratégica de distintos actores.

La pregunta investigación es: ¿Bajo qué condiciones el PP funciona como un instrumento democrático de definición de los asuntos públicos?

A su vez se plantean preguntas específicas centradas en los condicionamientos establecidos por el diseño institucional:

i) dimensión político-partidaria: ¿En qué medida la definición del PP y su posición en el organigrama de gobierno se vincula con las características del mismo en términos de alcance y sostenibilidad? ¿Qué variables o dimensiones condicionan las estrategias del gobierno y los partidos políticos en relación al PP?

ii) dimensión ciudadana: ¿Qué variables condicionan la autonomía/ dependencia de la participación ciudadana en el PP?

Objetivos

Objetivo general

• Analizar el grado de complementariedad y/o subordinación entre las instituciones representativas de los gobiernos locales de Córdoba, Gualeguaychú, Montevideo y Paysandú y la implementación del Presupuesto Participativo (período anterior y posterior a las elecciones de 2015) e identificar las variables explicativas de dicha relación.

Objetivos específicos

• Analizar la institucionalización del PP y observar cómo esta se vincula con las continuidades y trasformaciones observadas tras la puesta en marcha de un nuevo periodo de gobierno.

• Identificar la medida en que el diseño institucional influye sobre la autonomía o control político del PP.

• Identificar el rol que asumen el gobierno y los partidos políticos en el PP y observar si estos roles se relacionan con el alcance y la importancia de las decisiones que se pueden tomar en el mismo.

• Analizar la posición del PP en el organigrama de gobierno y su relación con el tipo de PP que se desarrolla.

2.2. Hipótesis

La hipótesis que guiará el trabajo será la siguiente: *el PP funcionará como un instrumento de empoderamiento democrático de definición de los asuntos públicos cuando: i) su diseño institucional permita que se tomen decisiones con incidencia; ii) no forme parte de redes clientelares y los partidos no establezcan estrategias de cooptación mientras se respetan las reglas del juego; y iii) la ciudadanía participe con autonomía.*

A su vez, hay otra configuración que se plantea hipotéticamente como importante a efectos de la sostenibilidad y el empoderamiento de la política, la institucionalización, definida aquí con dos componentes: formalización y aval ciudadano. Esto supone que mientras el enraizamiento en las **normas** genera un anclaje que tiende a impulsar el sostenimiento de la política en el tiempo, más allá de los cambios de gobierno, el **aval ciudadano** tiende a generar un estímulo para ir empoderando democráticamente la herramienta, por eso los escenarios electorales se pueden ver como espacios de oportunidad para la ampliación de la herramienta.

En este trabajo, por "instrumento de empoderamiento democrático de definición de agenda" se entiende que a través del mecanismo se puedan tomar decisiones con un alto alcance y que esas definiciones refieran a los aspectos que le interesan a la ciudadanía, al tiempo que ésta debe tomar las decisiones sin verse determinada por mandatos de las instituciones representativas (partidos políticos y gobierno).

En ese sentido, la hipótesis plantea que el diseño institucional del instrumento (normas que regulan el proceso) es una variable importante para condicionar el alcance de las medidas y que cuando se combina con una participación autónoma genera condiciones que favorecen el empoderamiento democrático.

A su vez, como se trata de un diseño longitudinal y las normativas y dinámicas no son estáticas se sostiene que cuando el aval ciudadano es alto éste actúa como un estímulo para que los gobiernos vayan paulatinamente potenciando la herramienta (tomando en cuenta los intereses y demandas ciudadanas) y en ese sentido los escenarios electorales son momentos oportunos para que se gesten estas transformaciones.

2.3. Definición de variables y dimensiones a observar

1. Diseño institucional: Esta dimensión refiere estrictamente al plano normativo, centrándose en cómo está diseñada la herramienta en relación al alcance de las propuestas y el tipo de participación que se promueve. Se deben observar todas las normas que regulan el funcionamiento del PP en las diferentes experiencias.

2. Funcionamiento. A diferencia de la anterior, esta dimensión refiere a la propia dinámica del proceso participativo y a los resultados que se obtienen. Para esta investigación es central el comportamiento de dos dimensiones dentro del funcionamiento: el alcance y la relación entre participación del PP e instituciones de representación política (autonomía o dependencia). Como se pudo observar en la figura 1 se plantean ocho escenarios posibles de funcionamiento.

3. Alcance. Refiere a la capacidad efectiva de la herramienta de generar transformaciones en el territorio, lo cual se operacionalizará en:

a) Incidencia de las propuestas: tipo de temáticas sobre la que se presentan propuestas, la magnitud del territorio y población en el que generarán efectos (reducido a una organización beneficiaria o de incidencia zonal o de ciudad), los montos asignados a la política y los montos de las propuestas aprobadas, y la medida en que las propuestas se dispersan o confluyen a través de la generación de acuerdos que permitan reducir la cantidad de proyectos.

b) La coordinación entre el PP y las demás áreas del gobierno local; en este punto el interés se centra en el análisis de las instancias de comunicación y generación de acuerdos con otras áreas del Municipio de manera de no generar acciones descoordinadas con relación a un mismo punto y la colaboración (o no) del gobierno a la hora de facilitar los recursos de las diferentes áreas que son necesarios para implementar el PP. O sea, se observa la colaboración con el PP y la generación de acciones coordinadas en temáticas comunes con otras áreas.

c) La capacidad del PP para orientar otras políticas públicas: en este punto se observa el alcance de la política en términos de aprovechamiento de los diagnósticos y propuestas que hace la ciudadanía en el proceso de PP. La pregunta central es: ¿nutre otras áreas o se agota en las propuestas aprobadas? Para ello se observa el tratamiento de las propuestas que no se aprueban dentro de esta política, y la utilización de información generada en el PP por otras áreas y acciones del gobierno.

4. Participación ciudadana. La dimensión refiere al tipo de vínculo que se genera entre el participante del PP y las instituciones de representación política (gobiernos, partidos, etc.). La relación puede variar en un continuo entre autonomía y dependencia de la participación en relación a la política en función de cuan libre o influenciadas son las decisiones que se toman en el PP.

5. Institucionalización. El concepto de institucionalización aquí se compone de dos elementos, uno jurídico y uno sociológico. Por un lado, se observa el grado en el que el proceso se encuentra respaldado y regulado por normas jurídicas: constitución, leyes, ordenanzas, decretos, reglamentos, etc. (que aquí se observa en "diseño institucional"). A mayor cantidad y jerarquía de las normas que regulan el proceso mayor nivel de formalización o institucionalización en el sentido jurídico. Por otro lado, se incorpora la idea del respaldo ciudadano a la existencia y el funcionamiento de la política, o sea el componente de las normas sociales (en parte deriva de "participación"). Un mayor convencimiento de la ciudadanía de los aportes de la herramienta a la calidad de la democracia indica una mayor institucionalización en este sentido.

6. El PP en el organigrama de gobierno. Refiere al lugar ocupado por el PP dentro del organigrama municipal ¿De qué órgano depende su implementación? ¿Qué rango adquiere este órgano ejecutor (Unidad, Dirección, Secretaría u otro)? ¿Cuán cercano o lejano está este órgano de los de planeamiento y elaboración presupuestaria?

7. Sostenibilidad. Refiere tanto a la permanencia en el tiempo del PP como a la capacidad para resistir cambios de fuerzas políticas en el gobierno.

2.4. Fundamentación del diseño y enfoque metodológico

Esta investigación sigue una estrategia basada en tres tipos de diseños complementarios que en su conjunto permiten relevar los hallazgos y dar cuenta de las interrogantes y los objetivos planteados, estos son: el estudio comparativo, el enfoque cualitativo y el diseño longitudinal. A continuación se desarrolla y fundamenta la utilización de cada uno de ellos.

2.4.1. Estudio comparativo

2.4.1.1. Fundamentación de la importancia del estudio comparativo

Los estudios comparativos realizan un aporte sustantivo a la descripción, interpretación y explicación de los fenómenos en sus diferentes contextos, y en ese sentido, han generado insumos tanto para diagnosticar problemas sociales como para el diseño de políticas públicas (Piovani y Krawczyk, 2017).
La comparación es una actividad cognoscitiva fundamental en la vida de las personas, que permite generar avances en el conocimiento en la medida que se observan dos o más cosas y se busca descubrir relaciones o establecer semejanzas y diferencias. Cuando se trata de una comparación dentro del marco de una investigación científica se deben tener ciertos recaudos en relación a la selección y definición de los objetos y las propiedades a comparar. De igual forma se debe tener precaución, para que la comparación sea válida, en la sistematicidad de los procedimiento de recogida, producción y análisis de datos (Piovani y Krawczyk, 2017).

En el caso de esta tesis se trata de registros principalmente cualitativos pero que obedecen a una conceptualización y operacionalización de variables que ha permitido trabajar en base a un sistema de categorías comunes para comparar diseños institucionales y funcionamientos de la política. Solamente un aspecto ha variado en relación a la recogida de datos y es que en los casos uruguayos no se realizaron observaciones y en los casos argentinos sí, debido a que en los primeros no hay instancias asamblearias. No obstante ello, se pudo trabajar en todos los casos en base a un sistema de categorías comunes y con un modelo teórico que favoreció la interpretación de los hallazgos.

Más allá de las discusiones y soluciones metodológicas entre los enfoques de estudios comparativos un aspecto que es considerado una condición necesaria es la existencia de diferentes ambientes en los que se produce el fenómeno de estudio. En ese sentido, la investigación que aquí se presenta tiene un primer corte para la selección de casos, el país.

2.4.1.2. Selección de los casos

Para la selección de los casos se siguieron las recomendaciones de Sartori y Morlino (1994) referidas a comparar casos que posean a la vez propiedades comunes y diferentes.

En ese sentido, teniendo en cuenta que el programa de doctorado apuntaba a comparaciones internacionales se realizó una primera selección de países para luego focalizar los casos. Un primer criterio para seleccionar experiencias de Argentina y Uruguay tuvo que ver con que ambos países llevarían a cabo elecciones a escala de gobierno local durante el año 2015. Esto nos permitió estudiar el fenómeno en el contexto de campaña y observar las eventuales transformaciones en el fenómeno provocadas por la puesta en marcha de un nuevo periodo de gobierno.

Un segundo elemento, en este caso distintivo, es que los PP emergen en ambos países en contextos diferentes y ligados a objetivos diferentes. Mientras que en Uruguay los PP nacen en un contexto general de descentralización nacional del Estado (Sánchez y Suárez, 2015), en Argentina emergen ligados a una fuerte crisis de la representatividad democrática (Martínez y Arena, 2011). Por su parte, los PP que emergen en uno y otro país tienen marcadas diferencias en términos de diseño. En Argentina predominan ampliamente los diseños basados en asambleas deliberativas (Martínez y Arena, 2011) mientras que en Uruguay todas las experiencias se basan en elecciones a través de voto secreto para definir las prioridades (Sánchez y Suárez, 2015)

En el Cuadro 1 se realiza una comparación de las cuatro experiencias en las variables consideradas para la selección.

Se presupone a nivel hipotético que los cambios y continuidades en el PP se ven influidos por el nivel de institucionalización, que se compone entre otras cosas del grado de formalización de la política. En ese sentido, se seleccionaron experiencias con diferentes niveles de formalización. En concreto, hay dos experiencias con un bajo nivel de formalización, Montevideo y Paysandú y dos con un nivel que se podría denominar como medio-alto. En estos últimos casos estamos frente a experiencias reguladas por normas que emanan del órgano legislativo de la ciudad (complementadas por un reglamento interno), mientras que en el primer caso, las experiencias se regulan por un reglamento informal ajustado por el Ejecutivo o la sociedad civil. De todas maneras cabe destacar que la experiencia montevideana, aún con un bajo nivel de formalización, se ha reeditado por casi treinta años, mostrando que la formalización puede fortalecer la sostenibilidad pero no es indispensable.

Cuadro 1: Comparación de experiencias

Experiencia/ Características	Gualeguaychú	Córdoba	Paysandú	Montevideo
Año de inicio de la implementación	2012	2008	2005	1990
Duración del ciclo	Anual	Anual	Anual	Bi anual
Características de las instancias de representación comunitaria	No existen, los ciudadanos no delegan el poder en representantes en ninguna instancia.	Taller de PP: compuesto por delegados barriales designado en cada Zona Barrial. Es el que toma las decisiones sobre qué proyectos financiar y cuáles no.	No existe, los ciudadanos no delegan en representantes en ninguna instancia.	La representación se da a través de órganos creados para la descentralización territorial denominados: Concejos Vecinales. (Participan en la instancia de evaluación y modificación de reglas vigentes).

Formalización	-La ley provincial 10.027 establece la posibilidad de PP y fija algunas reglas pero no obliga a hacerlo. -Existe una ordenanza del Concejo Deliberante (legislativo de la ciudad) y reglamentación del Departamento Ejecutivo (quien tiene facultad exclusiva para reglamentar el proceso)	Ordenanza del Concejo Deliberante (legislativo de la ciudad) y reglamentación interna de la Secretaría de Participación Ciudadana.	Reglamento interno de la Intendencia.	Hay un decreto departamental del proceso de Descentralización Participativa pero no del PP como tal, este se regula por un reglamento interno.
Cómo se toman las decisiones sobre las propuestas a financiar	Se busca el logro de consensos y de no lograrse se llama a votación a todos los vecinos habilitados para votar que acrediten domicilio permanente en el Municipio.	Está a cargo de los delegados elegidos en cada Zona Barrial. La instancia de definición en el Taller de Presupuesto Participativo.	A través del voto universal y secreto. Se permiten alianzas electorales que previamente establecen que sumaran sus votos y dividirán los fondos en caso de ganar.	A través de voto universal y secreto para cada Municipio

Fuente: Elaboración propia

A su vez, las experiencias muestran un escenario heterogéneo en relación a los espacios de representación comunitaria. La existencia de estos espacios reduce la toma de decisiones en algunos aspectos a un grupo restringido de ciudadanos, lo cual podría tener algún efecto en el comportamiento del eje autonomía – subordinación de la participación. En el caso de Córdoba las definiciones se toman en el Taller de PP, que está compuesto por delegados barriales que fueron electos en las rondas anteriores de participación. O sea, los delegados asumen un rol clave dentro del PP. Luego, en la experiencia de Montevideo existen espacios de representación ocupados por ciudadanos integrantes de los CV, pero estos no tienen las potestades para tomar decisiones sobre qué financiar y qué no sino que asumen roles de asesoría y apoyo en el proceso y de evaluación y modificación de las normas en las etapas previas al inicio del ciclo. Los otros dos casos, Paysandú y Gualeguaychú, tienen diseños en los cuales en ningún momento del proceso se delega la toma de decisiones en representantes ciudadanos. Esto sugiere que las opciones no están vinculadas necesariamente a contextos nacionales y que podría haber alguna explicación en las dimensiones del territorio (ya que los dos casos cuentan con poblaciones más pequeñas que Montevideo y Córdoba).

Ligado al punto anterior, la selección incluye dos experiencias en las cuales es la ciudadanía en general la que define qué propuestas a financiar en una instancia de votación presencial a través de urnas, Montevideo y Paysandú, y luego dos experiencias en las cuales las definiciones se toman en las asambleas. En el caso de Gualeguaychú se trata de asambleas abiertas y se prevé que en caso de ausencia de un consenso se realizará una elección abierta a toda la ciudadanía (de la zona) en una fecha posterior. En Córdoba, en cambio, las definiciones se toman en un taller restringido a delegados y no se prevé ninguna instancia posterior ante la ausencia de acuerdos. Esta variable también es importante porque los diseños que toman definiciones a través del voto universal y secreto se presentan a priori como más difíciles de manipular políticamente que aquellos en los cuales es necesario generar acuerdos en el debate asambleario.

2.4.2. Estudio longitudinal

Los estudios longitudinales consisten en observar un fenómeno por un intervalo temporal determinado. De esta forma se puede observar la evolución del fenómeno o de sus elementos. Pese a la predominancia de los estudios cuantitativos a la hora de hablar de enfoques longitudinales, existen investigaciones de corte cualitativo que observan un fenómeno en el tiempo y son particularmente útiles para explicar procesos que se han dado en el transcurso del tiempo. La recolección de datos en diferentes momentos permite hacer inferencias respecto al cambio, determinantes y consecuencias. En estos diseños la variable temporal se convierte en el elemento central tanto en la recogida de datos como en el análisis de los hallazgos obtenidos. La capacidad de la Investigación Cualitativa Longitudinal para estudiar las dinámicas sociales, tanto a nivel individual como a nivel global, la convierte en un enfoque particularmente útil para el análisis de políticas públicas (Caïs, Folguera y Formoso, 2014).

En el caso de la presente investigación se analiza la evolución de las variables alcance y relación en cuatro presupuestos participativos que han sido atravesados por procesos electorales, los cuales hipotéticamente pueden ser espacios temporales en los que se impulsen cambios en el diseño y funcionamiento, en ese sentido, se realizó una recogida de datos previa a las elecciones, en el periodo de campaña electoral, recogiendo las percepciones de participantes, ciudadanos no participantes, técnicos y políticos en relación al funcionamiento de la última edición y el tratamiento del PP en la campaña. También se analizó la normativa vigente y la posición del PP en el organigrama en ese momento temporal. Luego se realizó una nueva recogida de datos con posterioridad a la primera edición de PP en el nuevo periodo de gobierno analizando la evolución de las variables en relación a la medición anterior y tomando en cuenta las proyecciones que se hacían en el periodo de campaña.

Debido a que la tesis se prolongó más allá de la primera edición del PP se optó por incorporar las transformaciones a nivel de diseño institucional que se desarrollaron con posterioridad a esta primera edición. Aunque este tercer momento en el tiempo solo incorpora transformaciones a nivel de normativo y no del funcionamiento efectivo.

2.4.3. Enfoque cualitativo

Las ciencias sociales se ven implicadas siempre en procesos de comprensión de realidades que afectan a las personas. La perspectiva cualitativa privilegia el estudio de la realidad en su contexto natural y a partir de la interpretación de las personas implicadas. Tanto las palabras de las personas como la conducta observable son datos de la realidad a ser recabados a partir de diferentes técnicas: entrevistas, grupos de discusión, observación, entre otras.

Los procesos participativos para serlo efectivamente necesitan la implicación de ciudadanos, que se involucran a partir de la percepción de que en ellos tendrán la posibilidad de obtener algún beneficio individual o colectivo. Entonces, conocer la percepción de la utilidad de la herramienta, de cuan autónoma o controlada políticamente se la ve, de cómo es descodificado el funcionamiento del diseño y cómo construyen la mirada de los fenómenos sociales que los acompañan, resulta un aporte fundamental. El estudio de los PP desde este enfoque adquiere una mirada holística, en donde se pone en diálogo la trama de significados (en su contexto pasado y en las situaciones presentes) y los elementos observables por el investigador: funcionamiento de las asambleas, posición del PP en el organigrama de gobierno, normativa que lo regula, etc.

La metodología cualitativa tiene un diseño flexible que permite entrar y salir del campo realizando ajustes sobre las propias interrogantes formuladas. En general tienen un diseño inductivo que construye categorías y modelos en función de los datos de la realidad, aunque también es posible partir de una serie de supuestos que guíen la indagación. En este caso se optó por realizar una exhaustiva revisión de la literatura identificando variables y posibles comportamientos de las mismas y en función de ello se desarrolló un modelo teórico hipotético que a manera de tipo ideal permitió calibrar las cercanías o distancias con relación a las cuatro experiencias estudiadas. Aunque se podría argumentar que partiendo de un modelo el diseño se pierde la riqueza de la formulación de conceptos y comprensiones derivada de la observación, se debe decir que el modelo estuvo constantemente en evaluación en función de los hallazgos con lo que el diálogo entre la propuesta teórica y la observación fue constante, enriqueciendo ambos procesos.

2.4.3.1. Técnicas y fuentes de información

Las técnicas de recolección de datos que se utilizaron fueron, la observación no participante y las entrevistas semiestructuradas. Por su parte, las fuentes documentales utilizadas fueron: normativas, registros de propuestas presentadas, periódicos digitales, plataformas de gobierno y organigramas de gobierno.

Cuadro 2: Técnicas y fuentes de recolección de datos para el logro de los objetivos

Objetivos de la investigación	Técnicas y fuentes de obtención de datos
• Analizar la institucionalización del PP y observar cómo esta se vincula con las continuidades y trasformaciones observadas tras la puesta en marcha de un nuevo periodo de gobierno.	• Análisis de los diseños institucionales (ordenanzas, reglamentos internos y normas informales). • Análisis de plataformas electorales de candidatos a Intendentes. • Análisis de noticias de prensa escrita referidos al PP. • Observación no participante de asambleas ciudadanas del PP. • Entrevistas a actores políticos, técnicos y ciudadanos.
• Identificar la medida en que el diseño institucional influye sobre la autonomía o control político del PP.	• Análisis de los diseños institucionales (ordenanzas, reglamentos internos y normas informales). • Observación no participante de asambleas ciudadanas del PP. • Entrevistas a actores políticos, técnicos y ciudadanos.
• Identificar el rol que asumen el gobierno y los partidos políticos en el PP y observar si estos roles se vinculan al alcance e importancia de las decisiones que se pueden tomar en el mismo.	• Observación no participante de asambleas ciudadanas del PP. • Entrevistas a actores políticos, técnicos y ciudadanos. • Listado de propuestas aprobadas.
• Analizar la posición del PP en el organigrama de gobierno y su relación con el tipo de PP que se desarrolla.	• Análisis de los organigramas de gobierno. • Análisis de los diseños institucionales (ordenanzas, reglamentos internos y normas informales). • Observación no participante de asambleas ciudadanas del PP. • Entrevistas a actores políticos, técnicos y ciudadanos.

Fuente: elaboración propia

En relación a las entrevistas, a través de ellas se recolectaron datos cualitativos para la comprensión de lo que los actores creen ser y hacer. Este nivel es fundamental para entender los posicionamientos de los sujetos en tanto miembros de las asambleas, técnicos de los programas y responsables políticos de los mismos. La entrevista permitió acceder a la experiencia vivida por el entrevistado en su implicación en los procesos participativos, así como a la interpretación de esta experiencia vivida. Esto se hizo utilizando las propias categorías analíticas de los entrevistados, pudiendo captar además derroteros no previstos en las guías.

Se realizaron entrevistas en dos momentos en el tiempo. Una primera entrada al campo se realizó en el periodo de campaña electoral (un mes antes de las elecciones de gobierno local en 2015) en donde se buscó captar las percepciones de ciudadanos, técnicos y políticos en relación al funcionamiento de la herramienta en los últimos años y en la actualidad, así como la proyección subjetiva del futuro del mecanismo y el papel asignado al PP en la campaña. En una segunda instancia se volvieron a realizar entrevistas a técnicos, políticos y ciudadanos pero con posterioridad al cambio de gobierno. Esta recolección de datos se realizó un año después de las elecciones locales para poder observar en los discursos las eventuales transformaciones de la experiencia como resultado del nuevo periodo de gobierno (con o sin cambio de partido).

En el caso de los ciudadanos, tanto en esta como en la primera instancia, fueron entrevistados aquellos que participaron en las asambleas en al menos dos oportunidades de manera de presuponer un conocimiento de la dinámica participativa. En los casos de Montevideo y Córdoba, en donde existen ciudadanos que actúan representando a los demás en instancias de toma de decisión sobre la financiación (Concejos Vecinales y Taller de Presupuesto Participativo) las entrevistas se realizaron tanto a ciudadanos que integran estos órganos como a los que no. Si bien los diversos tipos de entrevistados aportaron su percepción sobre los diferentes temas de interés para la tesis, hay aspectos como la percepción sobre el pluralismo y la influencia partidaria en donde se buscó indagar con mayor profundidad en la opinión del ciudadano y otros como la coordinación y orientación de políticas públicas en donde se profundizó con mayor fuerza en las entrevistas a técnicos y políticos.

Cuadro 3: Entrevistas realizadas

Ciudad/tipo de entrevistado	Montevideo	Paysandú	Córdoba	Gualeguaychú	
Ciudadanos	12	12	10	10	
Técnicos	4	2	4	2	
Cargo Político	2	2	2	2	
Total	18	16	16	14	64

Fuente: Elaboración propia

En relación a la observación, se entiende que es una técnica fundamental para comprender los procesos de participación asamblearia ya que permite percibir el fenómeno en su ambiente natural. A través de la técnica se realizó un registro cualitativo de la dinámica que asumieron las asambleas en relación a las temáticas abordadas, la deliberación y su calidad, la toma de decisiones, y la presencia o no de funcionarios del Estado y miembros de partidos políticos y el rol que asumen. El tipo de observación fue la no participante que implica que el investigador se mantiene como observador pasivo, limitándose a registrar la información que aparece ante él sin interacción ni implicación. Desde otro punto de vista, la observación fue semi estructurada, lo cual implica la existencia de una pauta estructurada de observación, pero aplicada de forma flexible de manera de poder registrar derroteros no previstos originalmente. Las observaciones se realizaron en las asambleas finales (donde se produce la toma de decisión de las propuestas a financiar) en las experiencias posteriores a las asunciones de los nuevos gobiernos de Córdoba y Gualeguaychú. En Montevideo el diseño no incluye la modalidad de asambleas y en Paysandú si bien las definiciones no se toman en las mismas sí existen asambleas, más de corte informativas, que no se pudieron observar debido a que el gobierno decidió suspender la edición 2016 del PP para evaluar y ejecutar cambios en el diseño.

Cuadro 4: Observaciones de asambleas

Ciudad	Córdoba	Gualeguaychú	Montevideo	Paysandú	Total
	2	2	-	-	4

Fuente: Elaboración propia

En relación a las fuentes documentales, se analizaron los marcos normativos de las distintas experiencias estudiadas, con anterioridad y posterioridad al periodo de gobierno iniciado en 2015, con el objetivo de observar en el tiempo aspectos vinculados al eje autonomía-control político (quiénes pueden participar, cómo se vota, qué unidad del gobierno se encarga de la gestión, etc.) y aspectos relativos al eje mayor-menor incidencia en la definición de asuntos públicos (decisiones tomadas y decisiones implementadas, vinculación con las unidades de planificación, etc.). La ubicación estratégica del PP se estudió a partir del análisis del organigrama municipal.

Por su parte, para observar los aspectos relativos al lugar del PP en la campaña, se apeló al análisis de las publicidades electorales y las comunicaciones de los líderes políticos publicadas en periódicos y redes sociales. Se buscó dar cuenta de aspectos como ¿es el PP es un eje de campaña? ¿Hay discusión sobre el tema? Si la hay ¿qué se dice a favor o en contra? ¿Se lo quiere eliminar o mejorar?

CAPÍTULO 3
PRESENTACIÓN DE LOS CASOS

3.1. Introducción

3.2. Orígenes y diseño de los Presupuestos Participativos en las ciudades estudiadas

3.2.1. Córdoba: un PP anclado en los órganos de participación vecinal

3.2.2. Gualeguaychú: una apuesta por la cohesión social

3.2.3. Paysandú: un diseño marcado por la competencia y la compensación social

3.2.4. Montevideo: un precursor del PP en América Latina

3.1. Introducción

En este capítulo se realizará una descripción exhaustiva de las cuatro experiencias de PP estudiadas en la tesis. El capítulo está organizado por casos, abordando en dos subsecciones las experiencias uruguayas y argentinas. Se abordan en cada caso los aspectos vinculados al origen del PP como política del gobierno local, los aspectos generales relativos al proceso de descentralización de la ciudad y sus vínculos con el PP y algunos rasgos generales del diseño (que luego se retomarán de forma específica en los capítulos correspondientes) que permiten visualizar la política en sus aspectos más relevantes.

3.2. Orígenes y diseño de los Presupuestos Participativos en las ciudades estudiadas.

3.2.1. Córdoba: un PP anclado en los órganos de participación vecinal

La ciudad de Córdoba es la capital de la provincia homónima y cuenta con aproximadamente 1.329.604 habitantes, y con una gran dispersión territorial. En el año 1991, el gobierno de la ciudad comenzó un proceso de descentralización y desconcentración administrativa buscando una modernización del Estado y su aparato administrativo. Este proceso aparecía como una necesidad impostergable en la segunda ciudad más grande de la Argentina que mostraba un deterioro de los Centros Vecinales y una excesiva concentración funcional en un contexto de crecimiento urbano desordenado (Dastoli, 2016).

El Decreto Nº 659-A- del 23/04/1992 indicaba que era necesario fortalecer la democracia a través de la participación ciudadana y que el municipio debía definir su rol más allá de las funciones tradicionalmente asociadas al mismo abordando otro tipo de problemáticas que permitiesen mejorar la calidad de vida de las personas (Echavarría, s/f). Hay dos aspectos claves en este proceso de reforma, uno, promover la participación ciudadana, lo cual en un principio cristalizó en acciones para fortalecer los Centros Vecinales y la Microplanificación Barrial; y dos, la desconcentración y descentralización administrativa que se instrumenta a partir de la creación de los Centros de Participación Comunal (CPC).

Los CPC son ámbitos donde se han instalado nuevas sedes de la municipalidad de Córdoba y que cuentan con una Dirección, un Departamento de Obras y Servicios Públicos y una División de Servicios Públicos. Estos centros no se limitan a brindar servicios administrativos, sino que además realizan actividades culturales, recreativas y de capacitación.

En este marco, las políticas de participación ciudadana estuvieron ancladas sobre los Centros de Participación Comunal (CPC), a través de las Juntas de Participación Vecinal, siendo el PP uno de los principales instrumentos de deliberación y toma de decisión ciudadana.

Actualmente la ciudad cuenta con once CPC ubicados en nueve zonas: Zona 1 (Centroamérica), Zona 2 (Av. Monseñor Pablo Cabrera), Zona 3 (Argüello), Zona 4 (Avenida Colón), Zona 5 (Ruta 20), Zona 6 (Villa El Libertador), Zona 7 (Empalme), Zona 8 (Pueyrredón), Zona 9 (Rancagua), Zona 10 (Mercado de la Ciudad) y Zona 11 (Guiñazú).

Figura 2: Mapa de Zonas de los CPC de la ciudad de Córdoba

Fuente: Wikipedia
https://es.wikipedia.org/wiki/Centros_de_Participaci%C3%B3n_Comunal

Luego de un periodo de estancamiento, el proceso toma nuevo impulso creándose en año 2004 el PP (institucionalizado por una ordenanza en el 2008) y las Juntas de Participación Vecinal (JPV) que ya estaban contempladas por la Carta Orgánica Municipal (también reglamentadas por ordenanza del 2008) (Dastoli, 2016).

En relación a las JPV, estas fueron creadas con el objetivo de garantizar la participación de los ciudadanos que habitan las diferentes jurisdicciones, fijando para este objetivo una serie de atribuciones tendientes a la cogestión municipal (Dastoli, 2016).

Las JPV son definidas como: "Institutos Públicos Municipales de Gestión Asociada entre el Centro de Participación Comunal, los Centros Vecinales, las Comisiones de Vecinos, las Instituciones Educativas y Religiosas y las Organizaciones sin Fines de Lucro de la Sociedad Civil." (Ord.11.448, art. 2° en Dastoli, 2016).

Con la ordenanza N° 11.448 se reglamenta el funcionamiento de las JPV, las que cuentan con tres instancias de funcionamiento: a) Asamblea (espacio de deliberación), b Mesa coordinadora (ejerce la coordinación ejecutiva necesitando para tales efectos la participación en igual número de representantes de Centros Vecinales y de organizaciones de la sociedad civil) y c) Comisiones temáticas (espacio de estudio, investigación y elaboración de propuestas temáticas) (Dastoli, 2016).

Los roles principales que se le asignan a las JPV son:

- Canalizar la participación ciudadana dentro de su ámbito territorial.
- Colaborar con el Departamento Ejecutivo Municipal en el cumplimiento de las ordenanzas.
- Colaborar en el cuidado de espacios públicos.
- Promover la solidaridad entre vecinos y la convivencia comunitaria.
- Ejecutar obras y servicios en forma coordinada con el Municipio.
- Proponer programas y proyectos de interés de los vecinos al Departamento Ejecutivo Municipal.
- Colaborar en la tarea de control de la gestión de servicios públicos en su jurisdicción.
- Proponer al Departamento Ejecutivo Municipal prioridades para el mantenimiento urbano barrial sugiriendo a su vez obras y prestaciones de servicios.

El diseño del PP

El PP de Córdoba surgió en el periodo de gobierno comprendido entre 2003 y 2007, encabezado por Luis Juez, del Partido Nuevo (de orientación progresista), en alianza con otros partidos. Su institucionalización vino de la mano de la Ordenanzas N° 11.499 del año 2008. El presupuesto destinado a la política equivale al 10% del monto anual afectado a obra pública.

Su metodología implica una convocatoria anual a presentación y selección de propuestas. Hay dos espacios territoriales para la articulación del diagnóstico participativo: la *Zona Barrial* y los CPC.

La *zona barrial* es la de menor escala en la jurisdicción de cada CPC. En cada zona barrial se realizaran encuentros vecinales de complementación diagnóstica y cabildos barriales donde los vecinos establecen las prioridades y eligen a los delegados que lo representaran. Sobre el *CPC* se puede decir que es una división territorial de mayor escala y que actualmente existen 11 y dentro de cada uno de ellos se lleva a cabo un Taller de PP.

El PP se desarrolla a partir de cuatro instancias de participación: Asamblea Vecinal, Cabildo Barrial, Taller de Presupuesto y Control de Ejecución del PPC.

La *Asamblea Vecinal* es la primera instancia de participación de los vecinos en las zonas barriales y el objetivo es trabajar en torno al diagnóstico del Centro de Participación Comunal aprobado por la mesa Coordinadora de la Junta de Participación Vecinal[4].

4- Según la ordenanza Nº11448: "son Institutos Públicos Municipales de Gestión Asociada entre el Centro de Participación Comunal (CPC), los Centros Vecinales, las Comisiones de Vecinos, las Instituciones Educativas y Religiosas y las Organizaciones sin Fines de Lucro de la Sociedad Civil." Dentro de las categorías de organizaciones mencionadas todas pueden pertenecer solicitando su incorporación, para ello deben estar inscriptos en el Registro a cargo de la Dirección de cada CPC. Cada miembro está representado por un delegado titular y uno suplente.

La idea de estos encuentros es adaptar este diagnóstico general a cada zona barrial. Los vecinos pueden en esta instancia incorporar demandas, problemas y necesidades para complementar dicho diagnóstico. Como resultado de los aportes de esta instancia la Mesa Coordinadora de la Junta de Participación elabora el Diagnostico Participativo Zonal que presentará en el cabildo Barrial de esta zona.

Los problemas, necesidades y demandas que se listen en el Diagnóstico Participativo Zonal deben referir a la jurisdicción correspondiente a esa zona barrial. A su vez este diagnóstico debe sugerir propuestas cuya competencia sea del ámbito municipal, no deben requerir inversiones plurianuales, ni demandar la incorporación de funcionarios a la planta municipal.

El *Cabildo Barrial* es la segunda instancia de participación deliberativa a nivel de zonas barriales y tiene como objetivo determinar de manera directa las prioridades en relación a los problemas, demandas y necesidades urbanísticas y sociales establecidas por el Diagnóstico Participativo Zonal, además de elegir delegados para el Taller de Presupuesto Participativo. En el Cabildo pueden participar todos los ciudadanos mayores de 18 años que habiten en los barrios comprendidos en la zona barrial. También podrán participar las personas que residan fuera de la zona pero que tengan actividad social, comercial o comunitaria dentro del área determinada. El objetivo es que los participantes puedan priorizar las demandas y elegir sus delegados para lo cual se les entrega a cada uno de los participantes una planilla donde deberán marcar con una cruz cuatro necesidades o demandas que consideren importantes para ser analizadas y eventualmente transformadas en proyectos por el Taller de PP. De la misma forma se deberá escribir cuatro nombres de entre los candidatos propuestos previamente para el Taller de PP.

El *taller de PP* es un órgano decisorio que está conformado por los/as Delegados/as Barriales, quienes lo hacen en representación de los Cabildos de cada Zona Barrial en los que fueron electos. En esta instancia se presentan, priorizan, y seleccionan las propuestas que llegaron desde los diferentes Cabildos.

Luego de presentadas las propuestas, se realiza un orden de las mismas en función de la valoración de los integrantes del Taller. Después hay que transformar las propuestas en proyectos para lo cual se cuenta con apoyo de las diferentes áreas del municipio. Aquí se deben calcular montos y analizar la viabilidad técnica de los proyectos.

Posteriormente se realiza una nueva priorización en donde se establece el orden definitivo de los proyectos de cada zona y en función de los montos asignados se establece hasta que proyecto se financiará.

Por su parte se prevé que aquellas problemas, propuestas y/o proyectos elaborados que excedan el monto de los recursos de Presupuesto Participativo asignado al CPC o que excedan la competencia municipal serán puestos a consideración de la JPV, a los efectos de que en caso de consideren pertinentes se realicen las gestiones necesarias para su posible ejecución.

Finalmente, la cuarta etapa participativa es la de seguimiento y control de la ejecución de los proyectos que se realiza por las Juntas de Participación Vecinal y los delegados barriales surgidos de los Cabildos Barriales.

3.2.2. Gualeguaychú: una apuesta por la cohesión social

La ciudad de Gualeguaychú es la capital de un departamento con el mismo nombre, ubicado en la provincia de Entre Ríos (Argentina). El municipio comprende la ciudad y un área rural, sumando en total una población aproximada de 83.116 habitantes. Su actual intendente es Martín Piaggio, quien sucedió a Juan José Bahillo, ambos del Frente para la Victoria (fuerza política de centro izquierda). En el año 2012, comenzó a funcionar el PP con una dinámica de corte asamblearia en donde se desarrollan varias rondas deliberativas en una convocatoria abierta que busca llegar a acuerdos sobre las propuestas a financiar.

En el caso de Gualeguaychú, el PP no está inserto en un proceso de descentralización de la ciudad, como sucede en Córdoba y Montevideo, pero sí se inserta dentro de una estrategia del gobierno para canalizar la participación ciudadana. Es así que en los últimos tiempos han emergido en la ciudad diversas políticas participativas a las que se les suma el PP. Entre las más destacadas se pueden mencionar: Compromiso Gualeguaychú, Consejos Locales de Salud y Medio Ambiente, Las Mesas de Gestión en los Centros de Atención Primaria de la Salud, y gobierno abierto y gobierno electrónico.

Desde sus orígenes el PP ha ido incorporando espacios que en diferentes momentos del año convocan a los vecinos a presentar propuestas y definir parte del presupuesto departamental. En el año 2018 Gualeguaychú cuenta con una oferta de PP que incluye los siguientes espacios:

a) PP general, que es en el que se focaliza la tesis y cuyo diseño se describirá más abajo.

b) PP Joven: este espacio de PP es restringido para jóvenes de entre 15 y 24 años los cuales presentan propuestas en nombre de instituciones o barrios. Luego del estudio de factibilidad la definición se toma a través del voto universal y secreto. Para los efectos del PP joven la ciudad es considerada en su conjunto

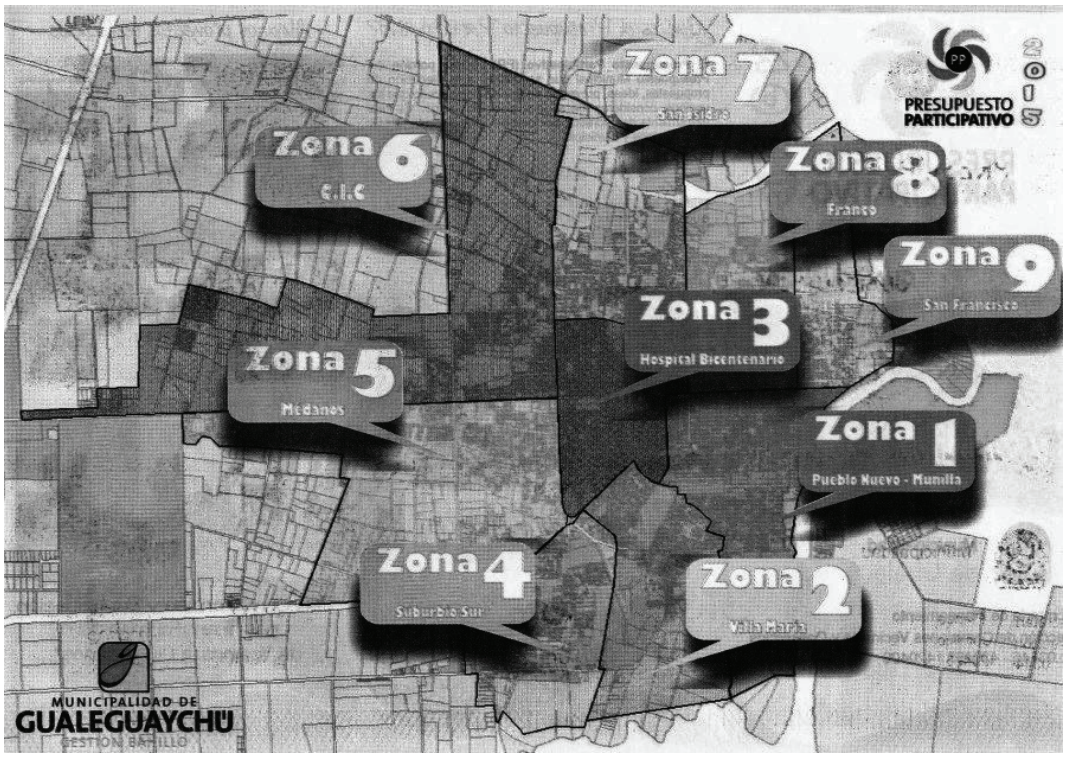
c) PP de adulto mayor: esta línea está dirigida a las personas mayores de 60 años, tiene un enfoque asambleario en donde se presentan y deciden las propuestas. A los efectos de este espacio la ciudad será considerada como un solo espacio territorial.

d) PP de Turismo: es un espacio innovador en el cual la convocatoria a participar está orientada a los prestadores de servicios turísticos de la ciudad de Gualeguaychú. En él se debaten, definen prioridades y elaboran proyectos referidos al turismo considerando la ciudad como un único territorio.

El diseño del PP general

A grandes rasgos, la metodología del PP consiste en una convocatoria anual a presentación de propuestas que pueden hacerse de manera individual o través de organizaciones; en cualquier caso, debe haber un respaldo de al menos veinte ciudadanos y en caso de no haber organización que respalde, la ejecución se hará a través de la Comisión Vecinal. Los vecinos que pueden participar son los mayores de 16 años que estén habilitados para votar. El proceso implica cuatro reuniones asamblearias, organizadas en nueve zonas, en donde se presentan y se van discutiendo las propuestas que pueden referir a obras o servicios comunitarios.

Figura 3: Mapa de zonas del PP de Gualeguaychú



Fuente: Intendencia de Gualeguaychú

No existe ninguna instancia en la que los ciudadanos actúen representados por delegados, manteniendo en todo momento una participación directa. En la reunión final se busca llegar a un consenso entre los ciudadanos presentes sobre qué proyectos financiar teniendo en cuenta los montos máximos por distrito. En esta reunión se puede modificar el alcance de las propuestas para ajustarlo a los montos disponibles. Las propuestas no tienen un monto máximo dispuesto por reglamento de manera que puede interpretarse que el máximo corresponde al monto de cada distrito, 29.000 USD.

En caso de no llegar a un acuerdo entre los presentes, se prevé una votación universal y secreta para ese distrito. La ejecución puede estar a cargo de la Intendencia, quien en caso de tratarse de obras, contrata las empresas para la realización o de las propias asociaciones o instituciones sin fines de lucro quienes para tales efectos firmarán un convenio con la municipalidad. El seguimiento y control está a cargo de Concejo de PP (con representantes de: los proyectos presentados, del departamento Ejecutivo Municipal y del Honorable Concejo Deliberante).

En lo que respecta a la formalización del proceso se puede decir que no hay normas que obliguen al Municipio a aplicarlo aunque existe una ley provincial (la 10.027) que establece la posibilidad de PP y fija algunas reglas, pero no obliga a hacerlo. El proceso del PP general está regulado por la ordenanza Nº 11.654/11 del Concejo Deliberante (legislativo de la ciudad) y reglamentación del Departamento Ejecutivo (quien tiene facultad exclusiva para reglamentar el proceso).

3.2.3. Paysandú: un diseño marcado por la competencia y la compensación social

La ciudad de Paysandú es la capital del departamento homónimo con una población de 74.575 habitantes. El Presupuesto Participativo (PP) se originó con la llegada del Frente Amplio (de orientación progresista) por primera vez al gobierno de la ciudad en el año 2005, de la mano de Julio Pintos. La Intendencia, en ese periodo, creó la Dirección de Descentralización y dentro de ella, una unidad para la política que se transformaría en el buque insignia de su oferta participativa, el PP. El PP no era en aquel momento un instrumento central del nuevo gobierno. En la campaña Pintos había puesto énfasis en el proceso de descentralización pero no así en el PP, que ni siquiera aparecía mencionado en el programa. Según sostiene Etchemendi (2015) el interés por el PP surge a partir de un seminario en Paysandú, organizado por "El Centro de Estudios Paysandú", en donde especialistas expusieron sobre el tema despertando el interés de la Secretaria General de la Intendencia, Helena Heinzen, quien vio en el PP una poderosa herramienta para canalizar la idea de democracia participativa del gobierno.

Luego de cinco años de ejecución de la experiencia, el Frente Amplio perdió el gobierno frente al Partido Nacional (asociado a la centro derecha), encabezado por Bertil Bentos, quien en un principio no se mostró afín a esta política. El 22 de octubre de 2010 tuvo lugar una sesión extraordinaria de la Junta Departamental convocada por una edila del Partido Nacional para tratar el tema. En dicha sesión se manejaron tres opciones en relación al PP: a) eliminarlo (ignorando la importancia que había tenido como herramienta de involucramiento ciudadano en la gestión pública), b) reformularlo (empezarlo de cero desconociendo el aprendizaje de los años previos), c) continuarlo (Etchemendi, 2015). La opción que triunfó fue la última, se decidió continuarlo realizándole algunos ajustes al diseño, desmarcando a su vez, a través de un documento departamental, a las prácticas de participación ciudadana en su conjunto como herramienta exclusiva de las izquierdas y quitándole al PP, al menos en términos discursivos, la centralidad dentro de la oferta participativa departamental que le había asignado el Frente Amplio.

Con relación a la metodología utilizada en el PP de Paysandú, se puede decir que el diseño ha variado mucho (incluso dentro de un mismo periodo de gobierno) pero mantiene en todas sus ediciones, tanto las del Frente Amplio como las del Partido Nacional, un esqueleto básico que es la presentación de propuestas por distrito y la posterior elección a través del voto universal y secreto que genera un ordenamiento de proyectos a financiar en orden descendente hasta que alcancen los montos.

En el momento de iniciar esta tesis (año 2014) la propuesta de PP que implementaba el Partido Nacional podía resumirse de la siguiente forma: había una convocatoria anual a presentación de proyectos por parte de ciudadanos y organizaciones. En cualquier caso se debía contar con el apoyo en firmas de al menos cien vecinos que respaldaran la propuesta. Se realizaban dos asambleas obligatorias para quienes querían presentar iniciativas. Luego, las propuestas eran sometidas a un análisis de factibilidad realizado por técnicos de la Intendencia. Posteriormente se realizaba una votación con todos los proyectos viables, la cual estaba organizada por distritos (Centro, Sur, Este, Oeste, Norte, Sureste, Noreste, Casa Blanca) y por temáticas.

Es decir, los proyectos compiten dentro de uno de los ocho distritos y dentro de una de las seis temáticas: obra/servicio departamental, inclusión social, discapacidad, educación, salud y juventud. A través de la votación se generaba un ordenamiento y se financiaban las propuestas siguiendo el mismo hasta agotar los montos del distrito y el tema.

En total se disponían $U 9.600.000 (unos 423.645 USD[5]) por año para toda la ciudad y para todos los temas. A los distintos temas se le asignan montos diferentes como se muestra en el Cuadro 5.

5- Las cotizaciones de los montos en dólares que se presentan tanto para Paysandú como para los demás casos es meramente ilustrativa y simplemente busca facilitar alguna comparación que permita dimensionar la magnitud de las inversiones realizadas en experiencias de distintos países. La conversión en todos los casos fue hecha con referencia a la cotización (a la venta) del mes de octubre del primer año del periodo de gobierno correspondiente.

Figura 4: Mapa Distritos de la ciudad de Paysandú

Fuente: Intendencia de Paysandú

Cuadro 5: Montos para cada distrito según temas en el periodo 2010-2014

Temas	Montos
Obra y/o servicio departamental	$u. 450.000
Inclusión Social	$u. 250.000
Discapacidad	$u. 150.000
Educación	$u. 150.000
Salud	$u. 100.000
Joven	$u. 100.000
	Total por distrito: $u. 1.200.000 (59.133 USD)

Fuente: Elaboración propia

Las diferentes instituciones y organizaciones presentes en el territorio que tienen interés en un rubro temático determinado pueden competir electoralmente o pueden realizar acuerdos. En caso de que las instituciones no tengan interés en realizar acuerdos y prefieran la competencia a través del voto, los montos destinados al tema en ese distrito se repartirán de la siguiente manera entre los proyectos más votados:

Cuadro 6: Criterios para distribución de montos por proyectos dentro de los temas en el periodo 2010-2014

Temas	Forma de distribución
Obra y/o servicio departamental	1ro. $u 200.000 2do. $u. 150.000 3ro. 100.000
Inclusión Social	1ro. $u. 150.000 2do. $u.100.000
Discapacidad	El proyecto presentado puede ser del total de la suma ($u. 150.000)
Educación	El proyecto presentado puede ser del total de la suma ($u. 150.000)
Salud	El proyecto presentado puede ser del total de la suma ($u. 100.000)
Joven	El proyecto presentado puede ser del total de la suma ($u. 100.000)

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a elección de las propuestas presentadas, los habilitados para votar son todos los mayores de 14 años que residan en el distrito, pudiendo votar hasta tres propuestas, dos de su propio distrito y uno de otro de los distritos de la ciudad. El proyecto ganador deberá tener 250 votos como mínimo.

Una vez seleccionadas todas las propuestas a financiar durante ese año, la ejecución se hace a través de mecanismos de cogestión con traspaso a las organizaciones de la sociedad civil.

Este diseño incorporado dos modificaciones importantes con respecto a la metodología utilizada en el gobierno de Pintos, una son las asambleas obligatorias, la otra, la incorporación de determinadas temáticas a las que deben circunscribirse las propuestas. Es decir que por un lado se agrega el componente deliberativo y por otro se delimitan las temáticas desarrollándose la competencia al interior de ellas.

En la actualidad, con un nuevo gobierno del Frente Amplio, encabezado por Guillermo Caraballo, quien fuera director de Descentralización en la administración Pintos, y por tanto una figura relevante en la propuesta original del PP, se ha implementado la edición 2015 sin demasiados cambios metodológicos. Las dos modificaciones incorporadas por la administración del Partido Nacional (asambleas obligatorias y organización en temáticas) se mantienen. Si bien se están anunciando desde el gobierno modificaciones de mayor alcance (y por ello se suspendió la edición 2016 del PP) hasta ahora las modificaciones en relación al diseño anterior se pueden resumir en: la nueva creación de un PP joven como una instancia aparte del PP general y no como una temática más dentro de él, y la modificación de algunos ejes temáticos, pudiéndose participar ahora en los siguientes temas: obra /equipamiento; educativo/ cultural; deportivo; y salud/género.

La distribución de montos por distrito y por tema se detalla en siguiente cuadro.

Cuadro 7: Montos para cada distrito según temas en el periodo 2015-2019

Temas	Forma de distribución
Obra/ Equipamiento	Se financian 2 proyectos por $250.000
Cultura/Educación	Se financian 3 proyectos por $100.000
Deporte	Se financian 3 proyectos por $100.000
Salud/Género	Se financian 3 proyectos por $100.000
	Total por distrito: $1.400.000 (46.745 USD)

Fuente: Elaboración propia

3.2.4. Montevideo: un precursor del PP en América Latina

Montevideo es la capital del país con una población de 1.319.108 habitantes. Con la llegada del Frente Amplio por primera vez a la Intendencia en 1990 junto a Tabaré Vázquez, el gobierno de la ciudad inició un proceso de descentralización que sería el marco general dentro del cual se insertaría el PP. Esta política fue puesta en marcha en el año 1990, siendo de esta forma una de las experiencias pioneras en América Latina y el mundo. Con el tiempo llegó a transformarse en una experiencia emblemática en la región, estando actualmente en el sexto quinquenio de ejecución, todos ellos en manos del Frente Amplio.

El proceso de descentralización del departamento de Montevideo comienza con la asunción de Vázquez, quien en 1990 impulsa una propuesta de descentralización para el departamento.

El diseño de la descentralización montevideana implicó la división de la ciudad en 18 zonas y la creación en cada uno de ellos de Centros Comunales Zonales (CCZ), Concejos Vecinales (CV) y Juntas Locales (JL).

Figura 5: Mapa con zonas de Montevideo

Fuente: Intendencia de Montevideo

Los **CCZ** se crean con la finalidad de desconcentrar el aparato político-administrativo transfiriendo algunos trámites municipales, servicios y políticas sociales. Están conformados por un director y el personal administrativo, obrero y técnico, contando a su vez con una superintendencia ejercida por el presidente de la JL.

En lo que respecta a las **JL**, eran el órgano político de la estructura (a partir del año 2010 han sido sustituidas por la conformación de ocho Municipios), estaban integradas por cinco titulares y triple lista de suplentes, su director era el único cargo rentado y era un delegado de la Intendencia con rango administrativo. A los integrantes se les denominaba ediles locales y eran designados por el Intendente (a propuesta de los partidos políticos) respetando el siguiente criterio: tres eran del partido de gobierno y los otros dos de los partidos de oposición con representación en la Junta Departamental, siendo designados por el sistema proporcional. Se trataba entonces de un órgano de democracia representativa cuya finalidad era representar al Intendente en la zona, garantizar el pluralismo y decidir las políticas del CCZ (Veneziano, 2007). En relación a los **CV**, se trata de órganos consultivos y deliberantes de participación ciudadana integrados por los vecinos de la zona (entre 25 y 40 miembros honorarios), que son electos directamente por la ciudadanía a través del voto secreto y universal y mediante una elección uninominal de candidatos.

El objetivo de estos órganos es dar participación a los representantes de organizaciones sociales y a los vecinos, permitiéndoles tener iniciativa, control y participación en el diseño e implementación de las políticas públicas (Veneziano, 2007). Entre sus funciones está la de elaboración de proyectos y planes para mejorar los barrios, en ese sentido, proponen prioridades de gastos e inversiones para el presupuesto municipal. En el mismo sentido, los CV han asumido diferentes roles en el diseño e implementación del PP a lo largo de su historia, en este momento asumen protagonismo en la etapa discusión y ajuste de las normas que regulan el proceso antes de una nueva edición. La vinculación entre CV y partidos políticos es un aspecto relevante en el análisis del funcionamiento de los mismos y es un punto que atenderemos más adelante por la importancia que tiene para nuestra tesis.

Este esquema tripartito, que articula con la estructura municipal central a través del Departamento de Descentralización de la Intendencia, fue asumiendo mayores complejidades con el tiempo, aún antes de la implementación de los Municipios, consolidando una estructura de dirección administrativa y de gestión, asumiendo también funciones que tradicionalmente se le asignaban al gobierno departamental como alumbrado, viabilidad, saneamiento, planificación urbana, arbolado, entre otras (Ferla, Mazurca, Veneziano y Welp, 2012).

Desde el comienzo del proceso Vázquez generó espacios de participación para la elaboración de los planes quinquenales, se puso en marcha el PP y en las gestiones posteriores del Frente Amplio se impulsó el Plan Estratégico de Montevideo y los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) instancias que se siguen sosteniendo hasta la actualidad y en donde se convoca a la participación ciudadana buscando elaborar una mirada estratégica de la zona[6] (Signorelli, 2015).

6- El Plan Estratégico para el Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) es uno de los mecanismos utilizados en Montevideo para la planificación participativa. Se trata de una guía flexible que busca orientar el desarrollo de Montevideo en el quinquenio, debiendo reflejar las necesidades y proyectos importantes que los vecinos identifican. Se espera que sea un marco de referencia para el presupuesto público y en especial para el PP.

Este esquema de descentralización del departamento de Montevideo sufre una modificación a partir de la creación del tercer nivel de gobierno que se pone en marcha en el año 2010. La ley 18.567 (Poder Legislativo, 2016) de "Descentralización y Participación Ciudadana" de octubre de 2009 es la que crea estos gobiernos, denominados municipales, en todo el país. De esta forma dentro de los 19 departamentos del país se crearon municipios, en esta primera instancia fueron 89 los municipios conformados en todo el país, de los cuales 8 pertenecen a Montevideo reagrupando los 18 CCZ que existían y en algunos casos dividiendo alguna de las zonas.[7] En el caso de Montevideo los ocho municipios se crean a instancias de una iniciativa del Intendente Ricardo Erlich quien decide renovar el proceso de descentralización participativa y es apoyado por la Junta Departamental (Signorelli, 2014).

Figura 6. Mapa con Municipios de Montevideo

Fuente: Intendencia de Montevideo

7- Los municipios creados en esta primera elección del año 2010 pertenecen a ciudades con más de cinco mil habitantes o a aquellas localidades o capitales departamentales en las que el Intendente consideró conveniente su creación y su propuesta fue avalada por la Junta Departamental. En la siguiente elección del año 2015 se avanzará en la municipalización del territorio nacional generando 112 municipios bajando en esta ocasión el criterio de cinco mil a dos mil habitantes.

El PP de Montevideo es concebido desde sus orígenes como una herramienta que está inserta y que contribuye al proceso de descentralización con participación social que es iniciado por la Intendencia de Vázquez en 1990 y continuado por los sucesivos gobiernos del Frente Amplio.

El PP montevideano ha ido pasando por diferentes metodologías, las cuales otorgaban más o menos protagonismo a los CV (órganos de representación vecinal creados en el proceso de descentralización), manteniendo, sin embargo, su carácter de bajo nivel de institucionalización, siendo regulado, únicamente, por un reglamento interno. Tanto la literatura como el propio gobierno de Montevideo distinguen dos etapas en la historia del PP montevideano.

En la Primera Etapa del PP de Montevideo, se genera un mecanismo de diálogo entre el gobierno y la ciudadanía, con un protagonismo de los CV, tendientes a generar un conjunto de propuestas consideradas prioritarias por los vecinos de la zona que, una vez obtenido el aval técnico, asumían la forma de compromisos de gestión. De manera que el PP en esta primera etapa, que comprende desde 1990 hasta el año 2005, asumió el nombre de *Proceso de definición de los Compromisos de Gestión* y era una política con una periodicidad anual.

En el año 2005 el Intendente Ricardo Erlich convoca a un debate para renovar el PP. El mismo se implicó en la realización de 30 foros zonales que fueron abiertos a los vecinos y un foro departamental que cerró el ciclo de debates. Luego de estos foros se conformó la Comisión del Presupuesto Participativo integrada con representantes de los CV, de los participantes del Foro y de la Intendencia, quienes tomando en cuenta el material elaborado en los foros se encargaron de redactar las normas del PP, las que antes de entrar en vigencia en el año 2006 fueron discutidas por todos los CV y la propia Intendencia. El PP regulado por estas nuevas reglas es lo que da origen a lo que se conoce como Segunda Etapa del PP, la cual, aún con modificaciones en las diferentes ediciones, se mantiene hasta hoy.

Había entonces en este diseño dos fuentes de financiación y definición:

Fuente 1: estaba compuesta de un monto determinado por el Intendente para cada edición y que se distribuía en partes iguales en las 18 zonas. Este monto es el que financia las diferentes propuestas hechas por la ciudadanía y seleccionadas a través del voto universal y secreto.

Fuente 2: se integraba por los recursos que destinaban distintas dependencias de la Intendencia y cuya definición estaba en manos de los CV (Signorelli, 2014).

Actualmente el diseño ya no incluye la fuente dos e implica una convocatoria bianual a presentación de proyectos. Dicha presentación puede hacerse de manera individual o por organizaciones. La base territorial son los ocho municipios de la ciudad de Montevideo. Para el Ciclo 2016 los recursos destinados a este fin son de $18.000.000 (unos 600.000 USD) para cada Municipio, a ejecutar en los dos años siguientes, dividiéndose en partes iguales entre las diferentes zonas que integran el Municipio. El costo estimado de cada propuesta no podrá sobrepasar la suma de $3.000.000 (unos 100.000 USD). Las temáticas deben enmarcarse en alguna de estas grandes áreas: Infraestructura y Servicios; y 2) Desarrollo y Promoción Comunitaria y Social Género y Diversidad, y dentro de esta se incluyen: a) Juventud, Infancia y Adolescencia; b) Adultas/os Mayores; c) Equidad Racial y Migrantes; d) Discapacidad; e) Cultura y Deportes; y otros. Pese a que el diseño de competencia electoral sin diagnóstico zonal participativo lleva a la fragmentación de propuestas hay un aspecto importante del reglamento que lleva a mejorar la capacidad de impacto de las propuestas y es que estas deben estar destinadas a concretar intervenciones de interés vecinal asegurando el uso público de las realizaciones. Esto en los hechos lleva a que las instituciones o asociaciones busquen acuerdos con otras o intenten impactar con su propuesta en un público más amplio. Para la evaluación de factibilidad en cada zona, se conforman equipos técnicos que trabajan, a su vez, en coordinación con equipos de planificación de cada municipio y con la Unidad de Planificación y Participación de la Intendencia Departamental de Montevideo (IDM).

La metodología actual no implica reuniones asamblearias de ciudadanos y la forma de dirimir qué proyectos se financiarán es a través del voto universal y secreto. En donde cada elector podrá votar hasta dos de las propuestas sometidas a votación, en una hoja donde figurarán todas las propuestas elegibles del Municipio.

Hay un año destinado a la elaboración y elección, y otro para la ejecución. Dicha ejecución está a cargo del Ejecutivo departamental y los municipios. Antes de iniciar un nuevo proceso participativo, se realiza una instancia de evaluación y modificación de reglas vigentes en las que participan los Concejos Vecinales.

El diseño actual se puede ordenar de la siguiente forma[8]:

Fase 1

a) Instalación de Comisión Departamental del Presupuesto Participativo integrada por representantes de los CV y de la Unidad de Participación y Planificación de la Intendencia. Dicha Comisión discutirá y ajustará las reglas y apoyará el ciclo de ese año.

b) Instalación de equipos locales para la coordinación del PP. En cada zona se conforman equipos técnicos que trabajan a su vez en coordinación con equipos de planificación de cada Municipio y con la Unidad de Planificación y Participación de la Intendencia de Montevideo.

c) Se realiza una campaña pública para promocionar el ciclo e incentivar a la presentación de propuestas.

d) Recepción de las propuestas que se realiza en los municipios, en los CCZ o a través de los sitios web. Las propuestas pueden presentarse de manera individual o por parte de organizaciones. Pueden participar los mayores de 16 años). En caso de presentar propuestas los menores de 18 deben contar con el aval de un mayor o de una institución.

8- Véase http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/papelera/reglas

Fase 2

Estudio de factibilidad técnica, normativa y de costos de las propuestas que fueron recepcionadas.

Fase 3

Selección de las propuestas a través del voto universal y secreto. El Intendente de Montevideo y los Municipios asumirán como compromiso de gestión las propuestas aprobadas por la ciudadanía.

Fase 4

Ejecución y seguimiento y control. La ejecución de las propuestas electas está a cargo del ejecutivo departamental y los municipios, en tanto que la Comisión Departamental del PP y los Equipos de Planificación Zonales y Municipales coordinarán el seguimiento y control, pudiendo también generar acciones en este sentido los Concejos Vecinales.

En la actualidad el PP continúa dependiendo del gobierno departamental a través de la Unidad de Participación y Planificación pero la organización se ha delegado a los Municipios que son la nueva base territorial del mismo (Signorelli, 2014). Podemos decir que a partir de esta nueva etapa del proceso de descentralización la implementación de la política se complejiza siendo necesario un trabajo coordinado entre Municipios y la Intendencia (y sus dependencias descentralizadas, los CCZ).

CAPÍTULO 4
EL CASO DEL PP DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

4.1. Introducción

4.2. Alcance
4.2.1. ¿Para qué sirve?: Análisis del diseño institucional
4.2.2. La voz de los actores
4.2.2.1. Efecto de las propuestas
4.2.2.2. Coordinación y cooperación con el PP
4.2.2.3. Orientación de políticas públicas
4.2.3. Observación de asambleas

4.3. Autonomía o subordinación
4.3.1 ¿Cómo se gestiona?: Aspectos del diseño institucional
4.3.2. La voz de los actores
4.3.2.1. Perfil del participante
4.3.2.2. Papel de ciudadanos y el gobierno en la definición de prioridades
4.3.3. Observación de asambleas
4.3.4. Reflexiones en torno a la influencia de las lógicas político partidarias en el PP

4.4. El PP en la campaña y en el nuevo periodo: Cambios y continuidades
4.4.1. Las proyecciones en la campaña electoral
4.4.2. El PP en el nuevo periodo de gobierno

4.5. Análisis de la posición del PP en el organigrama y su relación con el alcance del mismo

4.6. Conclusiones del capítulo

4.1. Introducción

El capítulo se estructurará en base a los siguientes ejes temáticos: alcance, autonomía o subordinación de la participación, el Presupuesto Participativo (PP) como instrumento político (observando las proyecciones en la campaña y las eventuales transformaciones tras el nuevo periodo de gobierno), finalmente se analizará la posición del PP en el organigrama de gobierno y sus vínculos con el alcance y la sostenibilidad. Dentro de cada eje se presentarán por separado las evidencias recogidas con cada una de las técnicas, sintetizando al final los hallazgos más relevantes.

4.2. Alcance

El análisis de esta dimensión se realizará en una secuencia que comienza por el diseño institucional, el cual nos remite al contenido de reglamentos y ordenanzas que regulan el proceso del PP, y sigue con el funcionamiento efectivo, que puede o no coincidir con lo expresado en el diseño ya que el funcionamiento es una variable más compleja que se ve influida por otros factores además de la reglamentación. El funcionamiento se analiza en base a los hallazgos de entrevistas (2015-2016) y observaciones de asambleas de PP (2016).

4.2.1. ¿Para qué sirve?: Análisis del diseño institucional

El diseño institucional del PP de Córdoba se encuentra regulado por la ordenanza 11.499 del año 2008, su reglamento interno aprobado por la Secretaría de Participación Ciudadana y una propuesta de modificación de la metodología tramitada por expediente Nº 013711/14 que en los hechos se puso en práctica desde el año 2013.

En primer lugar, cabe acotar que las modificaciones metodológicas o de funcionamiento del PP no han ido acompañadas de la adaptación de la normativa en tiempo y forma. Ha habido cambios importantes en el funcionamiento del PP, algunos de ellos se expresan en la mencionada propuesta de modificación metodológica, que se pusieron en marcha a partir del PP de 2013. Estos cambios no solo modifican los aspectos de la reglamentación del PP, sino también la propia ordenanza 11.499, por ejemplo, en lo que tiene que ver con las etapas del proceso participativo. Sin embargo, hasta el momento no se ha dictado un nuevo reglamento interno que sustituya el anterior. Esto se pudo saber a partir de la lectura de sitios web como los de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba o el propio sitio oficial del PP de Córdoba en donde en la sección de normativa vigente se coloca la ordenanza, el reglamento interno de 2008 y el expediente de la propuesta de modificación metodológica, que consta de algo más de dos carillas referidas en una parte a PP y en otra a las JPV.

Para organizar el análisis normativo, se comenzará por la ordenanza (que institucionaliza un proceso que ya venía funcionando) y el reglamento interno del año 2008 (que en armonía con el contenido de la ordenanza define aspectos operativos de la ejecución), para luego observar las modificaciones metodológicas tramitadas en el expediente Nº 013711/14 que moldean parte del proceso del PP en el periodo estudiado en esta tesis (ediciones 2015 y 2016)[9]

Basados en el reglamento interno del PP de Córdoba se puede advertir que la reglamentación no prohíbe expresamente generar una propuesta única por cada CPC que se lleve todos los montos destinados a la zona. La instancia de definición tiene lugar en una etapa del proceso que se le denomina Taller de PP y en ella los delegados, que de acuerdo a la normativa debieran ser ciudadano electos en el proceso (en la etapa de Cabildo), elaboran propuestas para atender a cada una de las necesidades que se presentaron en base al trabajo de diagnóstico realizado en las etapas anteriores.

9- La normativa del PP de Córdoba está disponible en https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/seccion/democracia-participativa

Los ciudadanos con ayuda de los técnicos municipales podrían elaborar una propuesta de gran porte y luego colocarla en el número uno de las prioridades. De esta forma es posible pensar, ya que no hay topes explícitos para las propuestas, que un solo proyecto se lleve todo el dinero correspondiente al CPC.

Por otro lado, al ser un PP en el cual se va diagnosticando y planificando de forma deliberativa y las decisiones se toman en asambleas y no en votaciones secretas, la capacidad de generar acuerdos entre ciudadanos es mayor. Sin embargo, el hecho de que las instancias previas al taller se realicen en una escala territorial menor al CPC podría darle a las demandas un carácter más específico orientado hacia problemas más micro, lo cual en algún sentido desalienta la idea de un proyecto único.

En relación a las temáticas sobre las que se puede presentar propuestas, tanto la ordenanza como el reglamento interno solamente restringen en función de tres requisitos: debe ser un tema de competencia municipal, no debe requerir inversiones plurianuales (o sea, la inversión prevista no debe abarcar más de un año), y por último, las propuestas no deben implicar la incorporación de personal a la planta de agentes municipales. Estas restricciones dejan una amplitud muy grande para atender necesidades de las más variada índole, sin embargo, por la vía de los hechos el gobierno, desde fines del 2011, ha optado por hacer un diseño más restringido buscando una simplificación administrativa que le permitiera hacer frente a compromisos adeudados en ediciones anteriores (Dastoli, 2016). De esta forma, en las ediciones estudiadas solamente se permite financiar propuestas dentro de estos ejes: infraestructura (incluye únicamente inversiones en obras nuevas y no así tareas de mantenimiento y/o reparación), sedes vecinales, sociales, espacios verdes y tránsito. Cómo se verá, tanto en el análisis de las entrevistas como en las observaciones de asambleas, en realidad el diseño les permite muy poco margen de decisión a los ciudadanos y más bien se trata de ofertas predefinidas dentro de las cuales deben optar teniendo en cuenta las necesidades de la zona.

Estas restricciones temáticas son de hecho ya que no están expresadas en ninguna normativa, pero son explicadas al iniciar cada uno de los procesos, por lo cual son marcos normativos (informales) que actúan limitando el alcance de la política participativa. El hecho de que no estén formalizadas en una norma lleva a que se profundice en el análisis de ellas a partir de los hallazgos de campo, por lo que acá solamente se mencionan.

Otro aspecto importante para el alcance tiene que ver con los montos dispuestos para la ejecución del PP. En el caso de Córdoba, según la normativa vigente, deben ser equivalentes al 10% del presupuesto municipal destinado a obras a lo cual se le agrega, en caso de existir, los montos no ejecutados del PP del año anterior. Esto en la edición 2016 significó USD 9.854.925 ($147.823.875) -USD 6.617.844 ($99.267.664) que representa el 10% del plan de trabajo de obras y USD 3.237.060 ($48.555.911) del saldo del PP anterior-.[10] Este es un monto bastante grande si se lo compara por ejemplo con Montevideo que es una ciudad con un tamaño poblacional similar y una estructura descentralizada de la ciudad, se puede ver que el monto destinado anualmente en Córdoba es casi el doble del que destina la experiencia de Montevideo en sus ediciones cada 2 años. [11]

Finalmente, dentro de la normativa se prevé tanto aspectos de coordinación con las diferentes áreas del gobierno (que deberán colaborar con los vecinos en la tarea de generar propuestas viables y en calcular los montos) como aspectos vinculados a la orientación de políticas, en ese sentido, se prevé que las propuestas que no puedan ser financiadas por el PP (por exceder los montos destinados al CPC o por no ser competencia municipal) serán puestas a consideración de las JPV para que realicen las gestiones necesarias para su ejecución.

10- Véase https://modernizacionmunicba.github.io/presupuesto-cordoba-2017/presupuesto-participativo.html

11- En el año 2016 (última edición del PP de Montevideo) se destinó aproximadamente USD 5.142.857 ($U 144.000.000) lo que representa unos USD 3,72 per cápita. En Córdoba la cifra anual en dólares en 2017 es de USD 9.965.500 unos USD 7,49 per cápita.

En lo que respecta a la modificación de la metodología propuesta (expediente Nº 013711/14), se pueden mencionar dos aspectos principales, el proceso de deliberación asamblearia se simplifica suprimiendo la existencia de Cabildos en la zona barrial, el proceso pasa de la asamblea a escala barrial al taller del PP que se desarrolla a escala de CPC. El otro aspecto es que esta modificación propone la priorización directa de la ciudadanía a través de una votación electrónica donde se opta por tres proyectos de la grilla resultante de los talleres. Este último aspecto, a diferencia de la supresión de los Cabildos, no se ha puesto en práctica resolviendo las propuestas a financiar en los propios talleres.

En síntesis, la normativa muestra un PP que destina considerables montos para su ejecución, originalmente muestra un proceso deliberativo de varias rondas donde se busca el consenso. En la normativa no se exhiben límites máximos para las propuestas más allá de los límites propios de la asignación presupuestal a cada CPC y se promueve la coordinación y la orientación del PP hacia otras políticas públicas. La simplificación del diseño, tanto la propuesta en la modificación metodológica como la que se hace por la vía de los hechos, lleva a que lo expresado en la ordenanza y en el reglamento interno no se aplique de tal forma y el gobierno proponga un proceso mucho más restringido tanto en las etapas como en las posibilidades de financiar propuestas creativas.

4.2.2. La voz de los actores

4.2.2.1. Efecto de las propuestas

En relación al tipo de temáticas que se proponen en los PP, como se ha explicado en el capítulo teórico, una de las discusiones más recurrentes tiene que ver con la pertinencia de que en los PP se elaboren propuestas sobre situaciones puntuales de la cotidianeidad de los vecinos, o por el contrario, se busquen articular propuestas de mayor escala, capaces de pensar en problemas más abarcativos en términos de efecto y con una visión de desarrollo sobre la ciudad o la región. En este sentido, es posible identificar dos enfoques en los diseños de los PP. Por un lado, el enfoque territorial en donde se trata de resolver aspectos puntuales de cada uno de los territorios en los que se divide la aplicación del programa y los fondos generalmente se dividen en partes iguales entre los diferentes territorios. El otro enfoque, es temático, en él se trata de pensar la ciudad en su conjunto, se contemplan cuestiones transversales que exceden el territorio de pertenencia inmediata de los vecinos (Martínez y Arena, 2011).

El PP de Córdoba tiene desde sus orígenes un enfoque territorial que ha ido, sin embargo, cambiando la amplitud de los temas que se ponen a consideración ciudadana. De acuerdo a la visión del gobierno, el PP inicia la gestión 2011-2015 con un gran desafío que era recuperar la credibilidad de la herramienta tras un periodo de gestión al frente del intendente Daniel Giacomino (Frente Cívico y Social) en donde el PP no había ejecutado buena parte de las propuestas aprobadas, acumulando deudas con la ciudadanía (Dastoli, 2016). Este aspecto llevó a que la nueva gestión buscara hacerse cargo de la deuda anterior, y luego pusiera en marcha un mecanismo de PP que resultara viable, de manera de no comprometerse en proyectos complejos que volvieran a generar incumplimientos. Esto generó una herramienta bastante acotada en cuanto a la amplitud temática, con ella se buscó consolidar algunas áreas en las que el Municipio estuviera en mayores condiciones de hacer frente, dejando fuera todas las demás problemáticas.

Esto es entendido desde la gestión de PP como un primer paso que debe en el futuro avanzar hacia nuevas temáticas, potenciando la herramienta y evitando la sobreinversión en los rubros iniciales. En palabras de un cargo político vinculado a la implementación del PP:

Nosotros al encontrarlo raquítico al PP optamos por decir vamos por poco, y en ese poco pusimos cinco rubros que más o menos garantizaban la ejecución, porque el PP te puede poner un taller de bellas artes, de música clásica, pero si el municipio central no está preparado, capacitado para generar eso, corremos riesgo de causar una nueva frustración. (Cba_Cargo Político_1_2015)

Las últimas ediciones del PP antes de las elecciones municipales mostraron una versión simplificada de lo que era la propuesta metodológica original, eso se ha ido consolidando en las ediciones del nuevo periodo de gobierno en donde continuó la misma fuerza política y la misma dirección del PP. El PP pasó de una modalidad de proyectos, inspirados en los diagnósticos participativos de las JPV, que abarcaban una gran cantidad de temas y formas de abordarlos a una modalidad en la que ya existen ofertas prefijadas dentro en cinco áreas (social, sedes vecinales e infraestructura, tránsito y espacios verdes) y los ciudadanos basados en sus diagnósticos zonales van optando por una oferta u otra. El gobierno toma la decisión de empobrecer la herramienta desde el punto de vista del empoderamiento ciudadano con el argumento de ganar en su capacidad de ejecución. Este argumento se apoya en el retraso en la ejecución de propuestas aprobadas con el que recibió el programa en el 2011, y en una creencia de que la administración municipal no tiene suficiente capacidad para hacer frente en tiempo y forma a una política que pueda demandar la resolución de cualquier tipo de problemas. Un funcionario lo describe así:

(…) *Esa modalidad ya no está, que por un lado es una pena que no esté porque el PP tiene esta cosa de ver lo mínimo de las necesidades del barrio y ahora es como que hay una oferta predeterminada, estandarizada, ganamos tal vez en eficacia y estamos perdiendo la capacidad de captar esas demandas (…)*

Hacemos una nómina, estos barrios, estos CPC quieren tal cosa, entonces se hace todo un listado de los talleres que quieren en los barrios, que lo están demandando, y el monto, entonces ese monto se transfiere a cultura, y cultura ejecuta el proyecto. (Cba_Funcionario Técnico_ 1_2016)

Durante el período 2008- 2011 se realizaron cabildos barriales por cada Centro de Participación Comunal (CPC) para la priorización de problemas y el desarrollo de proyectos. Sin embargo, se detectaron las siguientes dificultades en la implementación de las ordenanzas vigentes: - Deuda del municipio. El congelamiento de desembolsos por PP debilitó la institucionalidad en el territorio y produjo un profundo deterioro en la confianza de los vecinos para con el estado municipal y los espacios de participación. -Alto grado de mora administrativa y dificultades para el seguimiento de los trámites. Contribuyó al desgaste de la fuerza de participación de la ciudadanía. - Inequidad en la distribución de los fondos (...) (Dastoli, 2016).

El PP de Córdoba, a partir de esta apuesta por mejorar la eficacia de ejecución, disminuyó su capacidad de tratar problemas de mayor escala o impacto. La herramienta no tiene una capacidad de resolver los problemas sentidos por la gente, sino que resuelve un cierto tipo de problemas que pueden no coincidir necesariamente con lo que la población priorizaría. En la simplificación administrativa el PP logró que la mayor parte de las propuestas aprobadas se ejecuten a través de las áreas del Municipio. Esto se hace colocando a consideración de la ciudadanía, en buena parte, una oferta ya existente en determinadas áreas del Municipio. La gente no se puede salir ni de esas temáticas ni de esas ofertas, lo que hace es optar entre lo que hay para elegir en función de las necesidades de la zona. Una vez realizada esta priorización, la dirección de PP transfiere a estas áreas los fondos correspondientes a lo que se aprobó en PP y de esta forma estas financian la diferencia entre lo que ya tenían planificado y lo que agregaron por el PP. Un técnico explica esta articulación con diferentes áreas del gobierno:

(…) ahora ya no ejecutamos más los proyectos sociales desde acá, salvo contadas excepciones. El resto se ejecuta con áreas, por ejemplo con el área de cultura, se transfiere una partida presupuestaria a cultura, donde todos los proyectos culturales nosotros lo que hacemos es ofrecerla, entonces decimos hay esta variedad de 25 talleres culturales para toda la ciudad de Córdoba, ustedes pueden elegir en qué quieren inscribirse (Cba_Funcionario Técnico_1_2016).

Para cerrar, lo social salvo proyectos educativos o especiales no se ejecuta más desde acá, se hacen transferencia a deporte, cultura o prevención de adicciones. Antes era abierto lo social. Había algunos ejes pero era mucho más amplio, ahora trabajamos estos tres ejes. Esta es la oferta que tiene el PP en área social. Decidimos abarcar menos y que sea más rápido y que se termine ejecutando, y no abrir, hacer cualquier tipo de proyecto, que lo ejecute cualquiera y no se termine cobrando (Cba_Funcionario Técnico_1_2016).

El PP sigue destinando sumas importantes de dinero, por lo que no se puede hablar de una política en donde no hay nada en juego. Pese a que ha pagado las deudas de la administración anterior aún tiene problemas de ejecución que comprometen su capacidad de efecto en el territorio.[12] Sus inversiones no son una suma de demandas fragmentadas, sino que van siguiendo ciertos ejes temáticos y generando en ellos mejoras graduales. Sin embargo, se puede decir que su alcance se vuelve más limitado porque solo puede impactar sobre una gama limitada de temas. Pero el aspecto más criticable de la forma que asume este PP es el limitado protagonismo que le asigna a los ciudadanos que, además, como se verá más adelante, se trata de un perfil muy restringido de participantes, lo cual le da a la política una cercanía con el modelo de planificación controlada caracterizado por el alto alcance y participación subordinada.

12- En 2012 de un total de $ 34.885.127 (USD 7.752.250) se ejecutaron $ 6.643.132 (USD 1.476.251) generando una sub-ejecución de $ 28.244.007 (USD 6.276.446) y en 2013 de $44.959.393 (USD 8.341.260) se ejecutaron 13.782.941 (2.557.131) generando una sub–ejecución de $31.176.452 (USD 5.784.128).

Otro aspecto que limita el alcance tiene que ver con la existencia de territorios y organizaciones que si bien están dentro de los CPC donde se implementa la política quedan fuera de las posibilidades de ser beneficiarios. Tanto por parte de los ciudadanos como desde el Municipio, se perciben negativamente las limitaciones que colocan determinadas formalidades de la administración que llevan a que algunas organizaciones o barrios enteros asentados en condiciones irregulares no puedan tener ningún tipo de obra porque esto termina reforzando las desigualdades.

4.2.2.2. Coordinación y cooperación con el PP

En el esquema que se viene definiendo, la coordinación y cooperación de otras áreas del Municipio con el PP es un factor fundamental. La coordinación implica voluntad política, compartir información y otorgar recursos, por ello ofrece múltiples ventajas para la efectividad y eficiencia en la gestión pública, pero también se enfrenta algunos retos (Repetto, 2012). Desde lo político, la coordinación presenta como principales desafíos: por un lado, superar los celos políticos derivados del hecho de que debe otorgar recursos económicos y de autoridad, pudiendo generar fricciones en relación a qué agente es el directamente involucrado en el problema. Por otro lado, la coordinación supone la exposición de información, modelos de funcionamientos, acciones y omisiones, aspecto éste que tiende a generar resistencias. También se hace presente el tema de la autoridad de la coordinación, por lo que aparece en escena la distribución de costos y beneficios políticos, tanto al inicio como en la evaluación de la estrategia de coordinación.

La importancia y las dificultades que plantea la coordinación son visualizadas por los funcionarios de la dirección del PP de Córdoba que resaltan que se trata de un programa que tiene presupuesto propio pero que no tiene a cargo la ejecución. Se reconoce como una tarea difícil que está atravesada por la percepción y la valoración que cada área tiene sobre el PP y se percibe que no basta con la voluntad del Intendente para que haya colaboración.

Se lo ve como un aspecto en el que se ha trabajado pero que aún tiene mucho por mejorar. Aquí algunas opiniones de técnicos y políticos:

Cada área tiene su propia percepción de lo que es el PP, algunos no les interesa, otros no lo conocen, otros colaboran, otros no tanto (…) (Cba_Funcionario Técnico_1_2015).

Tuvimos que ir limando circuitos administrativos de ejecución del PP, yo creo que algo hemos avanzado. (Cba_Cargo Político_1_2015)

Como se ha dicho, la Dirección de PP apuesta por mecanismos de cooperación que permitan una ejecución rápida de las propuestas aprobadas. Si bien el director de PP manifiesta que debe ir ampliando la capacidad de la política, poniendo en juego nuevas temáticas, hasta la última edición estudiada, la 2016, no se había producido tal ampliación. La dirección de PP ha logrado algunos acuerdos con otros directores y en base a esos acuerdos limitó determinadas áreas temáticas para la ejecución.

Hay una conquista en relación a la cooperación de las otras áreas, pero una conquista provisoria, porque en esta gestión con estos funcionarios... este director que tenemos ahora logró con la directora de prevención de adicciones, y logró con la directora de cultura hacer algún tipo de arreglo para que esto se haga así, si mañana cambia alguno de estos directores, no sé qué pasa, no está instituida la colaboración, no dice la ordenanza que tiene que encargase la dirección de cultura (...). (Cba_Funcionario Técnico_1_2015).

Lo que Dastoli (el director de PP) quería con esto, es ir instituyendo mecanismos aceitados de transferencia presupuestaria y discusión rápida. Teníamos proyectos aprobados en el 2013 que se ejecutaban en el 2015, hasta que se aprobaba el expediente... con esto nosotros sabemos que estamos ofreciendo proyectos que se van a hacer. (Cba_Funcionario Técnico_2_2016)

Se puede ver en los testimonios que los incentivos a colaborar con el PP no están presente en todos los casos, que esa colaboración es un elemento fundamental para ejecutar en tiempo y forma la política y que la constatación de esta importancia ha llevado al Director de PP a generar algunos acuerdos de cooperación y restringir el PP a aquellas áreas en donde encuentra esos niveles de cooperación que le permite una ejecución eficaz. El desafió que tiene planteado no está solo en mantener estas voluntades de cooperación, sino en ir ampliando estos circuitos de manera de ir complejizando la política. Por otro lado, el análisis de los testimonios lleva a pensar que la colaboración con el PP depende mucho de la iniciativa, contactos y capacidades individuales del director y no de una cultura institucional y/o una apuesta política del gobierno para fortalecer la herramienta. Este último aspecto le da a la colaboración entre áreas un carácter menos estable.

Por su parte, tanto desde la visión de la dirección de PP como desde la de algunos ciudadanos, ésta capacidad de negociación del PP con otras áreas se ve afectada por su condición de Dirección y no de Secretaría que es el status que entienden debería estar. Este punto se retomará más adelante.

4.2.2.3. Orientación de políticas públicas

En el tema de la orientación de políticas públicas no se visualiza una utilización sistemática por parte del gobierno de las propuestas de vecinos que no son aprobadas para realizarse a través del PP. Desde las autoridades del PP se mencionan algunos casos concretos en los que han logrado articulaciones generando emprendimientos en conjunto, por ejemplo con el área de Cultura. La visión del gobierno es que tanto las Juntas de Participación Vecinal (JPV) como el PP tienen un potencial ilimitado en este punto y que deben seguir profundizándolo. Sin embargo, entre los vecinalistas entrevistados se advierte con fuerza una visión positiva del PP como herramienta para resolver problemáticas concretas, pero entendiendo que la verdadera herramienta de cogestión es la JPV y es a través de ésta que deben darse las orientaciones a las áreas.

Una persona participante lo describía así:

El actor principal no es el PP, es la Junta, ésta tiene que cogestionar por medio del PP y por obras que no entran en el PP, por todos los actores que están asociados a esta Junta. Hoy por hoy hay una cierta desarticulación entre la Junta y el PP, hasta hay algunos funcionarios que les conviene, hay algunos funcionarios que hasta les conviene no tener armada la Junta, porque el vecino tiene poder en la Junta. (Cba_Participante_3_2015).

Entre los y las dirigentes vecinales está muy difundida la idea de que el PP es una herramienta más con la que cuentan las JPV. Las que, por otro lado, han logrado un rol protagónico en el PP, siendo este muy poco plural en términos de participación. En el discurso que antecede se puede ver una percepción de que entre las propias instancias de democracia participativa existe alguna desconexión. En el discurso incluso se atribuye esa desarticulación a una intención explícita de algunos funcionarios. Desde la dirección de PP se menciona con claridad la intención de que estos sean dos espacios separados de participación, la JPV para representantes sociales, y el PP para el vecino actuando sin intermediación.

(…) yo siempre digo, en el PP hay cosas esenciales y accidentales, es decir, cuando por ahí los Centros Vecinales medio que se lo quieren apoderar yo digo no puede ser un PP corporativo, de los Centros Vecinales. El vecino es una figura esencial en el PP y no la puede suplir nadie (Cba_Funcionario Político_1_2015).

Como se verá en el apartado que analiza los actores, en los hechos los participantes del PP son integrantes de las JPV y mayoritariamente representantes de los centros vecinales. Otro aspecto interesante en relación a la utilización del PP y de las demandas que allí se presentan para orientar otras políticas del gobierno tiene que ver con la posibilidad que tienen los ciudadanos de visibilizar carencias de mayor porte de las que puede atender el PP.

(…) la obra pública es costosa, entonces saben que el PP no les va a cubrir eso, entonces siempre van por la obra pública pero la mencionan como la podrían mencionar ante los medios de comunicación, como podrían hacer notas ante un director, subsecretario (…) (Cba_Funcionario Técnico_3_2016).

La percepción de este funcionario es que los participantes colocan temas en la agenda y presionan para que sean atendidos, pero en realidad saben que se trata de montos que no pueden cubrir con el PP. El perfil de los participantes podría explicar esta utilización del PP como herramienta de presión.

4.2.3. Observación de asambleas

Taller de PP en Empalme

Para las observaciones, al igual que para las entrevistas, se presentará el análisis por variables, por lo cual en este caso nos centraremos en el alcance, de la forma que se lo ha definido, dejando la participación y el vínculo de los participantes con los políticos para el siguiente apartado. Sin embargo, se harán las menciones necesarias sobre el tema en los casos que sea útil para la comprensión del punto.

El CPC Empalme corresponde a la zona Sudeste de la ciudad de Córdoba, es el mayor de la ciudad en lo que respecta al número de habitantes, unos 200.000. Fue creado en el año 2015 y su jurisdicción lleva el número 7 (Nuestra Córdoba, 2016).[13]

El Taller de PP es la ronda final establecida en la normativa que lo regula, es la instancia en la cual se toman las definiciones sobre qué propuestas serán aprobadas para cada CPC. Si bien la normativa establece que deben participar los delegados elegidos en el proceso (en el Cabildo), los que efectivamente participan son los integrantes de las JPV, entre otras cosas porque la modalidad actual suprime los Cabildos y son muy pocos los CPC que realizan Asambleas Barriales.

13- Véase http://nuestraciudad.info/portal/CPC_Empalme.C%C3%B3rdoba.CBA

De manera que la instancia de taller se transforma en una instancia de definición en la que participan representantes de las Juntas de Participación Vecinal. Hay que tener en cuenta que no todos los centros vecinales participantes lo hacen en relación a todos los temas, ya que el PP divide los centros vecinales dentro de los CPC generando obras y servicios de mayor porte pero cada dos años. O sea, todos los centros vecinales obtendrán inversiones, pero no en todos los temas. El taller tuvo lugar el 29 de setiembre de 2016 a las 18 horas, terminando aproximadamente a las 21:00 horas.

Se reunieron todos los actores en un salón grande con escenario y butacas en formato de tribuna. Es un salón que está pensado para eventos musicales o de teatro, tiene una estructura similar a un cine (pasillos, piso alfombrado, butacas, etc.).

En general, en el taller de PP la organización de las reuniones se hace agrupando los temas en tres grandes ejes de trabajo: social, sedes vecinales e infraestructura. En este caso se informó que el tratamiento del último tema se haría otro día y se acordó que los funcionarios llamarían por teléfono a los vecinalistas para confirmar día y hora. De esta forma, se planteó la consigna de trabajo y la dinámica con la que se desarrollaría el taller. Se dividieron en dos grupos, cada uno con un eje de trabajo: un grupo quedó en ese salón y el otro se fue a una sala contigua. Cada taller era coordinado por un funcionario. Los grupos se quedaron fijos en esos dos espacios y los que cambiaban de espacio eran los funcionarios una vez terminada la actividad correspondiente a ese tema. El director de PP, Héctor Dastoli, iba pasando por ambos espacios, pasaba un rato por uno, luego por otro.

La observación se hizo en uno de los dos subgrupos en donde se encontraban integrantes de diferentes centros vecinales dispuestos a trabajar en dos talleres, sedes vecinales y área social. El trabajo comenzó con los funcionarios encargados de sedes vecinales y luego pasó al abordaje del eje social. Al iniciar cada eje, se explica a los participantes a que ha quedado circunscripta la temática.

Luego se aclara que en la temática sedes vecinales, está establecida como prioridad la atención de aquellos centros vecinales que no tienen sedes. Entonces, se comienza trabajando con los casos que estaban en esta situación. Hay algunos centros vecinales que no tienen sedes pero tampoco tienen un lugar en donde hacerlo, lo cual se establece como un problema, la coordinadora pregunta cuánto vale una casa ahí. Se habla de la compra de un inmueble como una opción pero se dice que los costos son muy altos. Hay tres casos que no tienen sedes de los cuales solo uno tiene lugar para construir.

Un aspecto que llama la atención es la forma en que se iban distribuyendo los recursos para hacer estas obras pre-fijadas. Era muy a demanda "*¿cuánto necesitas para hacer los baños?" "Bueno, tengo que hacer esto, remodelar, revocar, etc.", "bueno, entonces con 200.000 me parece que estás bien"*. Una vecinalista consultada en privado aclaró este punto argumentando que lo hacían así pero que después había que presentar presupuestos y que los funcionarios verifican la información aportada, pero que en esa instancia de taller era muy estimativa.

Una vez terminado el taller de sedes vecinales se da comienzo al taller del área social. El taller comienza con las críticas a la gestión del PP en este eje. Tras casi media hora de discusión, sin asignar propuestas a los centros vecinales, se terminó resolviendo que este taller se retomaría el mismo día que se haga el eje de infraestructura. Las críticas tenían que ver sobre todo con el incumplimiento o la demora en el cumplimiento de las propuestas aprobadas que llevaban a los vecinalistas a atravesar situaciones difíciles con los ciudadanos beneficiarios. Las discusiones entre las funcionarias y los participantes llevaron a tomar la definición de posponer la definición este eje temático para una próxima reunión.

Taller de PP en Ruta 20

El CPC de Ruta 20 se encuentra en la zona sudoeste de la ciudad de Córdoba y fue fundado en 1998. La asamblea correspondiente al Taller de PP se realizó en el local del CPC el día 10 de octubre de 2016 a la hora 18, prolongándose hasta las 21:00 horas aproximadamente.

Se reunieron todos los actores en la planta baja del CPC. Allí permanecieron por casi 40 minutos. La gente iba llegando de a poco. Luego el director del CPC abrió el espacio (el director de Presupuesto Participativo no asistió por encontrarse de viaje) explicando las razones y objetivos de la convocatoria y presentó a todo el equipo de gobierno. La asamblea contó con más participantes que la de Empalme, unos 35 actores barriales. La gente que asistió pertenecía a las seccionales 10 y 11. El director del CPC pidió al equipo de trabajo del PP que se presentaran uno a uno y dijeran su rol. Posteriormente planteó la consigna de trabajo y la forma en que se trabajaría en los talleres. Subieron a oficinas que estaban en la planta de arriba y se dividieron en tres grupos, cada uno con un eje de trabajo: infraestructura, social y sedes vecinales. Al finalizar el trabajo en estos ejes se realizó un cuarto espacio de taller en donde se abordó el tema espacios verdes.

A juzgar por lo que se observó, tanto aquí como en Empalme, da la sensación de que la gente le da más importancia a las cuestiones de infraestructura, o sea, a los recursos materiales más que de servicios, y por eso los talleres son más concurridos y la gente presta mucha atención y se compenetra en la dinámica del espacio.

En el taller de sedes vecinales, al igual que en el CPC de Empalme, la arquitecta responsable manejó el espacio y distribuyó los recursos siguiendo un patrón establecido por el gobierno y sin margen para la innovación. Antes de empezar la actividad incluso un par de vecinalistas hizo alguna broma de que ella tiene la posta: "a ver cuánto nos trae de plata", mientras ella se sonreía. Da la impresión que se percibe como que ella es la que distribuye y está naturalizado así.

Al igual que en Empalme, los funcionarios son muy consultivos y muestran actitud de escucha. También semejante a lo observado en Empalme, los vecinalistas y miembros de organizaciones barriales son personas con carácter, que saben disputar. Pero en este CPC se vio mucho más orden e institucionalidad que en el de Empalme. Una muestra de ello es, por ejemplo, que se hizo un acta por cada actividad y luego fue firmada por cada uno de los actores presentes.

En relación al alcance se observó un interés explícito del municipio, no necesariamente compartido por la gente, de que las obras tengan una cierta coherencia y que se logre abordar una problemática de manera ordenada y disponiendo los recursos suficientes en ella, aunque ello implique dejar otras inversiones fuera. Esto se pudo ver con claridad, por ejemplo, cuando se trabajó en el taller de "espacios verdes" en donde se pidió a los asambleístas que eligieran una plaza para hacer las reformas y los arreglos. Cada uno debía elegir una, sin embargo, una vecinalista dijo tener dos con "problemas" o necesidad de "reacondicionar", pero el ingeniero resaltó que sólo podía ser una. Así cada uno nombró una, se escribió en un acta y la pizarra y terminó la actividad. Fue la más corta y sencilla. No hubo debate.

Para hacerse una idea de los montos manejados, un solo proyecto en el área cultural, lo valuaron en 300 mil pesos argentinos, esto que es para un solo proyecto dentro de uno de los rubros, se lleva un equivalente al 66,6% del total del presupuesto para un distrito de Gualeguaychú (450 mil pesos argentinos). Pese al porte de las inversiones y a los intentos del gobierno de mejorar su eficacia, aún a expensas de empobrecer la participación, los atrasos de ejecución siguen siendo un problema y al igual que lo que se observó en Empalme, el área social, que es la que generó más acuerdos de colaboración entre áreas, sigue generando un gran descontento social en materia de ejecución. Se pudo observar en el taller del área social una situación de reclamo por una propuesta (de apoyo escolar) aprobada la edición anterior pero no ejecutada. Se dice que si ya está aprobada debiera ejecutarse con fondos de la edición anterior, pero se acuerda (entre funcionarios y participantes) que en caso de que no salga por el PP anterior se presupuesta ahora.

También en relación al área social y pensando en la articulación entre el PP y otras áreas de gestión (representativa y participativa), señalado por la literatura como un aspecto clave para mejorar el alcance del PP (Montecinos, 2012; Welp, 2015), desde la propia ciudadanía se plantea la idea de que para el desarrollo de las propuestas culturales y recreativas es necesario tener una articulación con las comisiones temáticas de las JPV. Los vecinos entienden que no pueden proponer cosas desconociendo el trabajo de ellos y que además no tienen claro el diagnóstico como para saber qué se necesita.

En síntesis, en relación al alcance, se pudo observar en ambos talleres que se toman decisiones en torno a unas pocas temáticas que se mantienen en el tiempo dándole a las inversiones un carácter secuenciado. Se dividen los talleres en tres grandes ejes y algunos temas de menor escala. Se observan inversiones en proyectos sociales (prevención de adicciones, deporte y actividades culturales), sedes vecinales, infraestructura (obras nuevas, no mantenimiento y reparación, vinculadas a obras viales como cordón cuneta y badenes de hormigón, también se incluye el alumbrado público, poste y artefacto), tránsito (semáforos, reductores de velocidad y nomenclatura de calles).

En alcance hay tres aspectos que lo hacen fuerte: el porte de las inversiones, el hecho de estar dotado de una lógica que va cubriendo el territorio de manera ordenada y el no invertir, en general, en organizaciones privadas. El carácter de inversión ordenada y secuenciada también se pudo observar en las entrevistas a algunos vecinalistas participantes que razonaban de esa forma. En esta lógica de inversiones importantes y ordenadas se atienden temas como sedes vecinales que el gobierno decidió no incluir en otros programas y las únicas inversiones que reciben son a través del PP. En relación al último punto, no se observó en el PP inversiones en organizaciones privadas (clubes entre otros), cuyos beneficiarios son un grupo exclusivo de personas asociados a la misma. De esta forma se promueve una incidencia comunitaria de la inversión aunque esto podría tener efectos negativos sobre espacios privados con influencia positiva en la generación de capital social en el territorio.

Por su parte, en el problema de los retrasos o no ejecución, si bien hay un reconocimiento de los participantes de que en la gestión de Mestre se honró la deuda de la administración anterior (que es valorada muy negativamente en este sentido) y además se hicieron inversiones nuevas, se siguen manteniendo retrasos en la ejecución que llevan a que se reasignen los montos para la edición siguiente de manera de poder hacer frente a estos atrasos y además hacer inversiones nuevas. En el presupuesto 2014 se adjuntaron $9.282.849 (USD 1.141.801) producto de las no ejecuciones de 2013, en el de 2015, $16.503.370 (USD 1.831.672) por no ejecución de 2013 y en el de 2016, $48.555.911 (USD3.237.060) por no ejecución de 2015. La proporción de montos provenientes de no ejecuciones en relación al total asignado a la edición ha fluctuado en estos años pero hizo un aumento importante en 2016, paso de 19,2% en 2014 a 17,8% en 2015 y a 32,8% en 2016. Si se aprueban y no se ejecutan o se ejecutan tarde y mal, el efecto es menor al que se podría esperar y esto sigue siendo una preocupación de los vecinos.

En relación a la coordinación se advierte que es un tema central, si las demás áreas no colaboran o no son eficaces el PP resentirá su capacidad de ejecución. Los problemas de ejecución son el argumento que se esgrime desde el gobierno para limitar el PP a ciertas áreas, sin embargo, ahí también se puede leer de la siguiente forma, cuanto más áreas allá, más dispersión habrá en la inversión y más difícil será gestionar determinadas áreas a través del PP. De esta forma, el gobierno puede pasar muchas obras y servicios que no puede dejar de hacer en su rol, como participativos. El PP logró acuerdos con determinadas áreas, sobre todo sociales, y logró mecanismos rápidos de transferencia de fondos, aun así se vieron problemas de ejecución en las propias áreas que reciben los fondos del PP.

En la parte de orientación de políticas se puede decir que los testimonios y las observaciones indican que más allá de algunas orientaciones puntuales no se hace una utilización sistemática de los proyectos no aprobados.

El gobierno tiene una visión de que hay mucho para profundizar en la articulación entre PP y otras políticas, sin embargo, entre los vecinalistas predomina la idea de que el PP es una herramienta para obtener recursos y resolver problemas concretos, más allá de algunos reclamos a la gestión, no ven en el PP una herramienta a través de la cual dialogar con las áreas de gobierno, aspecto que sí ven en las JPV a las cuales consideran la verdadera herramienta de cogestión con la que cuentan los vecinos. A su vez, si bien las JPV dominan la participación en el PP (en especial los integrantes de los CV) se advierten desarticulaciones entre las JPV y el PP.

4.3. Autonomía o subordinación

4.3.1. ¿Cómo se gestiona?: Aspectos del diseño institucional

A los efectos de analizar si el diseño incentiva una participación plural o restrictiva y si de alguna forma es más o menos propenso a la manipulación política, interesan dos aspectos del mismo: ¿quiénes son los habilitados a participar?, ¿existen instancias de representación comunitaria? y en caso de existir ¿qué características tienen?

En relación al primer aspecto, tanto la ordenanza 11.499 como su reglamentación del año 2008 establecen que en el inicio del proceso deliberativo serán convocados a participar todos los vecinos, mayores de 18 años, que habitan en la zona barrial. Las primeras dos instancias deliberativas que se producen en este nivel más micro de zona barrial habilitan a todos los vecinos (organizados o no) a participar de la etapa de asamblea barrial y cabildos. En estas etapas se terminará de definir el diagnóstico zonal, se realizarán priorizaciones temáticas y se elegirán delegados para la siguiente etapa, el taller de PP.

En el taller de PP aparece la representación comunitaria, ya que aquí ya no participarán todas las personas sino sólo aquellas que fueron electas en la instancia previa. Estas serán las encargadas de tomar las decisiones finales trabajando en conjunto con las autoridades y técnicos municipales.

Se podría decir que las primeras dos rondas deliberativas son instancias abiertas que permiten el pluralismo y hacen menos probable la manipulación política, mientras la etapa final de taller de PP es una instancia con representantes pero electos en el propio proceso, lo cual, si se garantiza la pluralidad en las etapas iniciales podría contribuir a la emergencia de nuevos líderes sociales y de esta forma evitar tanto la elitización de la participación como la manipulación política de la misma. Como ya se ha mencionado, este proceso se simplificó a través de una propuesta metodológica aplicada desde el año 2013, que suprime la instancia de cabildos pasándose de la asamblea zonal directamente al taller. Sin embargo, no se especifica o no queda claro quiénes participarán del taller. Se sigue hablando de delegados pero no se especifica en qué momento del proceso participativo son elegidos. El otro aspecto que se incorpora es que en el taller se elaboraran propuestas pero no se dejará resuelto todo, sino que quedará la posibilidad de optar entre un grupo de propuestas elaboradas en el taller a través de la votación electrónica. O sea, vuelve la decisión al ciudadano común mayor de 18 años. Si bien este último diseño deja algunas dudas en relación a la representación comunitaria se puede decir que, en general, habilita una participación plural, cosa que como se verá, en los hechos no ocurre.

4.3.2. La voz de los actores

4.3.2.1. Perfil del participante

La evidencia aquí corresponde a las entrevistas realizadas a ciudadanos y funcionarios (técnicos y directivos) del PP. Para facilitar la presentación no se diferenciará la evidencia recogida en 2015 (periodo de gobierno anterior) de la de 2016 (actual periodo de gobierno) debido a que el gobierno fue reelecto y, pese a que había proyecciones políticas para transformar el perfil del participante, esto no ocurrió. Es decir, en la edición estudiada el PP ha sido idéntico al anterior tanto en la convocatoria como en la metodología.

Las entrevistas muestran de manera contundente la existencia de una participación restrictiva que no permite o no potencia el pluralismo que la norma quería promover. Las autoridades que llevan adelante el PP optan por un formato con menos fases deliberativas y por una convocatoria dirigida a un perfil predominantemente de integrantes de las JPV y en especial de un ala de las JPV, los centros vecinales. Los entrevistados, funcionarios y participantes, lo describen así:

El perfil es en general de personas que ya están participando en otras instancias y que tienen contacto con el Municipio por alguna razón (…) más que las JPV creo que el actor principal del PP hoy son los integrantes de los centros vecinales. (Cba_ Funcionario Técnico_1_2015).

Yo entré en la primera asamblea en el 2008, era una escuela llena de gente, hoy en día no llenamos más que el sector donde tenemos nosotros la reunión. (Cba_ Participante_3_2015)

Entre los integrantes de los centros vecinales se advierte un híbrido entre, por un lado, la idea de que no participan más personas porque no se comprometen y, en algún sentido, eso se explica porque la gente dejó de creer en la herramienta producto del incumplimiento del gobierno y, por el otro, la idea de que la participación en estas instancias requiere de una cierta experticia que quienes no están entrenados en los ámbitos de participación no tienen.

Los últimos PP nos reunimos entre los miembros de las JPV con muy pocos vecinos. Habremos sido los vecinalistas más 10 vecinos, casi nula, porque el vecino dejó de creer (…) (Cba_Participante_1_2015).

El nivel de participación es muy bajo (...) el Taller lo integran todos los delegados titulares de los centros vecinales (…) tendríamos que empezar a darle más nivel a todos, tiene que haber un perfil definido de participante y quien no lo cumpla no debiera estar, porque hay capacitaciones que te llaman, te citan, ahora tenemos una de políticas... y ¿cuántos anotados hay? si llegan a 250 personas entre todos los centros vecinales es mucho. (Cba_Participante_2_2015)

Por su parte, dentro de la Dirección de PP los técnicos acompañan la idea de los vecinalistas de que esta modalidad más restrictiva genera una forma de participación más calificada que le da más sentido al proceso.

Esta modalidad actual tiene la ventaja de que elimina la puja que había antes que era muchas veces una carrera por el que llevaba más gente, y muchas veces la gente que estaba participando no estaba involucrada en los proyectos que se estaban presentando, era gente arriada, que iba a votar. (Cba_Funcionario Técnico_2_2016).

El director en cambio ve este proceso de restricción como algo que hubo que hacer para darle viabilidad al PP, pero manifiesta que no es esa la participación que quiere fomentar y que está dentro de sus planes volver a un formato de participación más masivo en donde el poder no descanse en los vecinalistas, sino en los ciudadanos comunes.

(…) hoy está basado en los mismos líderes vecinales. Esto porque era necesario sostenerlo, para llevar adelante el programa, es decir, hacía falta gente que conociera la historia, que defendiera las deudas (…) ***vienen momentos en que este PP se haga abierto a los vecinos, vienen momentos de talleres que puedan meterse en el interior de las cosas del barrio*** *(...) (Cba_Funcionario Político_1_2015).*

Para interpretar estos datos se debe tener en cuenta lo que ha sido el papel histórico de los centros vecinales en la democracia participativa cordobesa. En ese sentido, Echavarría (2008) indica que cuando se reglamentan los instrumentos de la democracia participativa ha habido una actitud del Estado, que se expresa en la norma, tendiente a controlar los espacios de interfaz. Al tiempo que los vecinalistas han tendido a transformarse en actores más protagónicos que las organizaciones sociales, logrando, a través de la participación en el debate legislativo, que la norma les otorgue amplias representaciones en las Juntas de Participación Vecinal.

De manera que no es de sorprender lo que se ve actualmente en el PP, un gobierno controlando el espacio de participación y unos centros vecinales ejerciendo de manera protagónica la intermediación. Podemos decir que el PP al asignar recursos que son gestionados con protagonismo de los centros vecinales no les da a estos poder de influencia frente al gobierno pero sí puede ser una fuente de poder y prestigio frente a vecinos.

La modalidad utilizada para convocar, sea cual sea la intención, permite al gobierno trabajar con un grupo restringido de ciudadanos convocados sin un criterio claro ya que la norma establece otra cosa. Los delegados elegidos en el proceso de PP no existen y tampoco tienen sentido en un escenario en donde predominan ampliamente los líderes vecinales y en donde el proceso en muchos casos empieza y termina en el Taller de PP.

Eso también ha tenido una variación porque tal como establece la ordenanza nosotros no debemos hacer la convocatoria, sino que lo hacen los ámbitos descentralizados. La verdad es que los CPC no le prestan mucha atención y si le prestan atención lo que ellos hacen es decidir a quién convocan. (Cba_Funcionario Técnico_2_2016).

Hay una confusión porque hay gente que es delegado de la Junta no del PP, pero para el proceso del PP hacen coincidir los delegados de la Junta con los del PP. Por ejemplo, la parroquia les da el mandato de representarlos en la Junta y cuando llega el PP vienen y te dicen yo soy el delegado de la parroquia, pero en realidad son para la Junta no para el PP... Nunca viene alguien que diga yo soy delegado para el PP. (Cba_Funcionario Técnico_3_2016)

Resumiendo, los discursos hablan con claridad de una participación restrictiva que fue intencionalmente conducida hacia ese formato eliminando las asambleas masivas. En este escenario puede resultar más fácil manipular la participación, como ya se ha adelantado y se profundizará en el apartado siguiente, el gobierno tiene el poder en el proceso y coloca una oferta predefinida que deja poco margen de decisión a los participantes.

4.3.2.2. Papel de ciudadanos y el gobierno en la definición de prioridades

En este punto se analiza el poder real de los ciudadanos en la definiciones de propuestas, para ello es necesario observar qué se puede financiar y qué no, cuál es el margen en el que toman las decisiones los ciudadanos. Los discursos dan cuenta de una participación muy subordinada a las voluntades de los gobernantes en donde predominan las ofertas predefinidas. En este escenario, el margen de opción de los ciudadanos es muy pequeño y las autoridades se reservan no solo la definición de las grandes orientaciones del proceso, sino también del tipo específico de respuesta que se utilizará para enfrentar las problemáticas.

En este sentido, uno de los aspectos que llama la atención del funcionamiento del PP de Córdoba es la existencia de un rubro específico de sedes vecinales a la cual se destina cerca del 20% del presupuesto total destinado a PP[14]. O sea, los ciudadanos deben destinar ese dinero para arreglar las sedes de los centros vecinales aun cuando pudieran tener otras necesidades más urgentes. Desde la administración se sostiene que es un área clave que no recibe fondos de otros lados, por tanto, el PP debe contemplarlo. Los participantes del PP no presentan objeción, pero debemos tener en cuenta que se trata en su gran mayoría de integrantes de los centros vecinales. Sin embargo, fuera de los centros vecinales se puede encontrar discursos donde se pone en cuestión la centralidad del tema y el hecho de que no haya un proceso democrático de consulta de los vecinos por fuera de los integrantes de la JPV. Una integrante de la red ciudadana Nuestra Córdoba lo expresaba así:

Si uno se guía por el discurso explícito, está pensado como una forma de que las decisiones sean tomadas con alguna participación de la ciudadanía (…) En la práctica por lo que yo veo ese objetivo final no se estaría cumpliendo.

14- Ver https://modernizacionmunicba.github.io/presupuesto-cordoba-2017/presupuesto-participativo.html

En el sentido que cuando uno ve qué tipo de obras se han ejecutado en la ciudad en los últimos años, me parece ver obras más sentidas o sensibles para determinados actores del territorio y uno no puede hacer una valoración de que sean situaciones sentidas como problemáticas por casi todos los que viven en esos barrios. Se ha destinado muchos fondos a construcción o refacción de lo que son las sedes vecinales, por ejemplo, eso está todo en los indicadores de Nuestra Córdoba (...) No está mal. Nos está mal que los centros vecinales tengan sedes y espacios donde se pueda reunir cara a cara la gente, no estoy en contra de ello, pero me parece que es un síntoma para interpretar. (Cba_Ciud_no participante_1-2016)

Desde el Municipio, en cambio, se sostiene que:

Lo que más moviliza es lo de las sedes, porque los centros vecinales no tienen dinero para la realización de las obras, entonces si no es por PP ellos prácticamente no consiguen. No consiguen dinero como para realizar una ampliación, una modificación o una puesta en función, entonces dependen casi exclusivamente del dinero del PP. (Cba_Funcionario Técnico_2_2016).

Como se verá en detalle en el análisis de las observaciones de los talleres de Empalme y Ruta 20, no solo el PP se limita a un grupo de temas seleccionados por el gobierno sino que no se trabaja en la elaboración de propuestas, sino que se opta por una serie de inversiones pre diseñadas para cada rubro. El diseño original marcaba un proceso deliberativo que constaba de tres fases en donde primero se diagnosticaba a nivel micro, después se priorizaba y luego se elaboraban participativamente las respuestas a escala regional. Todo esto en un contexto de convocatoria amplia en donde se empezaba con una participación general y en la última fase se actuaba con representantes ciudadanos elegidos en los Cabildos. Ese escenario otorga, sin duda, un poder mucho mayor al ciudadano que el funcionamiento actual.

Una limitación tiene que ver con la simplificación de ese proceso deliberativo: se suprimen los Cabildos y en muchos casos las instancias de participación asamblearia se limitan al Taller de PP, el que además se vuelve un espacio cerrado a miembros de las JPV debido a que los delegados de PP, que debían elegirse en el Cabildo, no existen. La otra limitación tiene que ver con la pregunta ¿qué puede hacer el ciudadano con los montos asignados? Ya no puede presentar proyectos para solucionar problemas en el barrio o la zona, lo que puede hacer es seleccionar, en base a las necesidades del barrio o de la zona entre una oferta predefinida en las áreas social, sedes vecinales y obra pública.

4.3.3. Observación de asambleas

Taller de PP en Empalme

Como se mencionó más arriba en este Taller solamente se pudo ejecutar la dinámica correspondiente al tema Sedes Vecinales, interrumpiéndose el eje social, luego de intensas discusiones. En el eje Sedes Vecinales la observación corrobora la percepción obtenida del análisis de las entrevistas, es decir, están muy pre-definidas las inversiones que se harán, no se pueden presentar propuestas diferentes. Lo que se observa es una distribución de determinadas obras entre los centros vecinales en función de la situación en la que se encuentra cada uno en el rubro. Por ejemplo, luego de terminar con los que no tienen sedes, a los que se deben asignar fondos para construir de cero, pasan al tema baños, y ya se dice que quienes no lo tienen deben poner sí o sí un baño para discapacitados, por lo cual eso no es una opción, hay que invertir en ello. Y de esta forma se continúan asignado los fondos, se dice, por ejemplo ¿quién necesita Salón de Usos Múltiples (SUM)? Y ahí los vecinalistas levantan la mano. Luego ellos van y verifican que realmente se necesite eso y si el valor asignado es el adecuado, pero ese día se hace de manera estimativa, y el límite del gasto no aparece como una preocupación central como ocurre en Gualeguaychú (como se verá en el capítulo correspondiente) en donde la asamblea no se cierra hasta no llegar una cifra igual o inferior al tope.

En este Taller se presentaron dos reivindicaciones concretas por parte de los vecinalistas que dan cuenta de un cierto malestar con el formato y la dinámica del PP, por un lado, el incumplimiento de inversiones en el área social, y por el otro, una demanda general de aumentar la calidad de la participación de los vecinos. Esto nos da la pauta de que si bien ven el PP una oportunidad para conseguir fondos para el barrio, no avalan este formato en donde el gobierno es el que define casi todo. Durante el Taller se observó a vecinalistas presentar críticas a la forma en que se estaba implementando, si bien el gobierno llevó todas las reglas definidas no logró simplemente pararse y comunicarlas ya que los vecinalistas presentan resistencias, discuten la utilización del tiempo, etc.

Taller de PP de Ruta 20

El Taller de Ruta 20 logró desarrollar la dinámica con normalidad, trabajando los diferentes temas que componen el PP. Se sostiene desde el gobierno que se está frente a una de las JPV que mejor funcionan en Córdoba, en un escenario en el cual el gobierno tiene una visión bastante negativa del funcionamiento de las Juntas. En sintonía con esto no se apreciaron durante los talleres comentarios que demandaran una mayor y mejor participación de los vecinos en el proceso.

Pese a ello, los representantes del gobierno les dieron el mismo protagonismo a los vecinos que en el Taller de Empalme. Es decir, también aquí se subordinó la participación de los vecinos a las definiciones del gobierno. Desde la dirección del PP se propone una dinámica con escaso protagonismo de los participantes y con mucha confusión, los vecinos muchas veces no saben exactamente qué vinieron a definir. En esta asamblea se observan algunas situaciones en las que los vecinos protestan por aspectos puntuales, en algunos casos se ponen firmes y en otros se amoldan a las definiciones del gobierno.

Por ejemplo, un situación que reafirma la subordinación de la ciudadanía al gobierno y la intención de éste de gestionar determinados temas a través del PP se puede ver en una discusión que se mantuvo en relación a una propuesta que algunos vecinalistas entendían que no debería hacerse por PP ya que se había hablado y acordado con anterioridad que esa inversión iba a realizarse por otra vía y no por PP. Sin embargo, la técnica que moderaba el Taller explica que no, que lo quieren (el gobierno) hacer a través del PP. Esta y otras situaciones de la asamblea muestran que desde el gobierno colocan lo que quieren dentro del PP. En otra situación, en cambio, dentro del taller del área social los vecinos deciden que no pondrán montos (a eventos culturales de organizaciones de la zona) y que se haga un relevamiento de eventos culturales por organización y lo manden a la junta de participación, al coordinador del CPC y al PP. Esto porque los vecinalistas no tenían previsto tomar definiciones en torno a este punto. Se le reclama que hay una comisión de eventos en la JPV y que esto debió haber pasado por ahí, ya que quienes están en el Taller no son necesariamente los entendidos en el tema. Se quejan de que esto no estuvo bien pensado. Se nota mucha confusión en la metodología, en todo momento se advierte que no se comprende bien la dinámica y en esa confusión en la mayoría de los casos termina resolviendo el gobierno que ahí mismo explica la metodología y define lo que entra y lo que no.

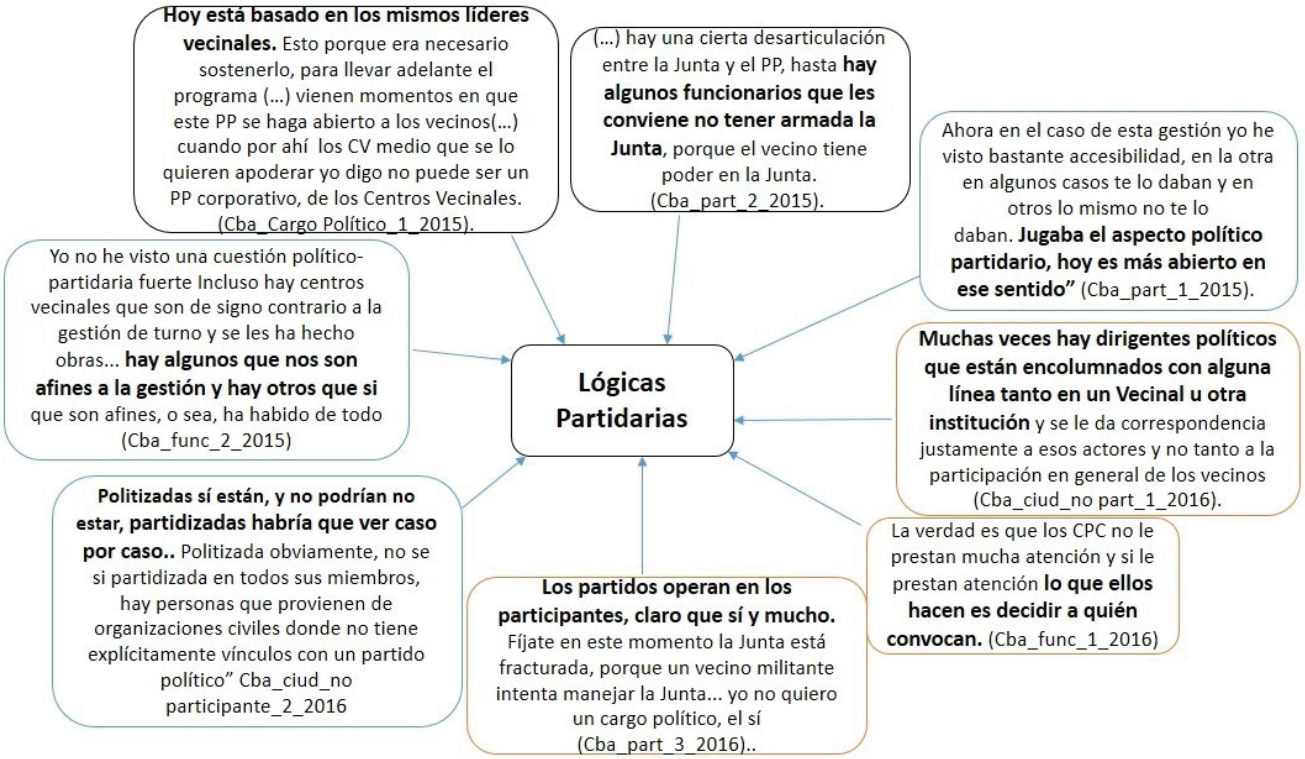
Este formato de excesiva regulación lleva a que los niveles de conflictividad entre vecinos sean bajos, por ejemplo, cuando se repartían los metros de cordón cunetas ya cada asambleísta sabía lo que tenía que hacer o decir llegado su turno.

Sintetizando, al observar los roles de la ciudadanía y el gobierno en la toma de decisiones, se puede decir que el funcionamiento del PP está controlado por el gobierno, que busca gestionar determinadas áreas a través de él y trata de que esas inversiones, a las que destinó recursos importantes, tengan una coherencia y vayan abarcando paulatinamente las zonas para que con el correr de las ediciones se vaya logrando un efecto importante en el territorio. Como se dijo anteriormente, este PP se acerca al modelo denominado "planificación controlada" en donde el PP exhibe un alcance elevado pero un rol muy pobre de la ciudadanía que queda subordinada a las definiciones del gobierno.

4.3.4. Reflexiones en torno a la influencia de las lógicas político partidarias en el PP

Tanto el análisis realizado sobre el perfil del participante, que dio cuenta de personas vinculadas a las actividades vecinales, es decir, representantes vecinales, como las observaciones de talleres que mostraron una subordinación de la participación hacia la representación política más allá de algunas resistencias, darán pistas para analizar las vinculaciones político partidarias de los participantes del PP. El siguiente esquema nos muestra de forma agrupada las principales opiniones al respecto por parte de los entrevistados.

Figura 7: Percepciones sobre la influencia de lógicas partidarias en el proceso (Córdoba)



Fuente: Elaboración propia

Como puede verse en la figura 7, los discursos no son unánimes en las formas de percibir el funcionamiento del PP en relación a las lógicas político-partidarias. Por ejemplo, destaca el director de PP, que reconoce un perfil básicamente de vecinalistas en la participación en la política, pero argumenta que este es un aspecto que han debido promover para darle viabilidad, mientras pronostica un PP más abierto para el futuro. Una lectura posible es sostener que él y su equipo generaron un PP restrictivo y con ello se aseguraron la capacidad de manejar la participación de manera subordinada y terminar definiendo desde el gobierno casi todo. Una explicación alternativa sugeriría que desde la dirección de PP se advierte que por problemas de gestión no se puede llevar adelante un PP complejo con múltiples rubros y basado en proyectos, y, por esta razón, deciden simplificar la metodología y asumir que la única forma de funcionar con una metodología tan restrictiva es a través de los vecinalistas, que por su experiencia en participación podrían entender las limitadas capacidades del Estado, mientras podrían ver en la herramienta una oportunidad para conseguir recursos. De todas formas habría que ver por qué las JPV se perciben, tanto desde el gobierno como desde los vecinos, como funcionando muy mal y por qué algunos discursos perciben que hay funcionarios del gobierno que coadyuvan para que ello suceda.

Puede advertirse también que hay discursos que visualizan cierta politización en la participación, argumentando que hay casos en donde se han asignado fondos a los centros vecinales con criterios políticos y que en las JPV hay militantes que actúan motivados por estrategias partidarias. En Echavarría (2008) también se hace referencia a la existencia de relaciones entre algunos vecinalistas y la política partidaria aludiendo a la idea de algunos vecinalistas de que recuperar un centro vecinal era una manera de posicionarse en el partido.

Pero también hay otros discursos que advierten que este componente partidario no es tan fuerte, esgrimiendo diferentes argumentos como ser: que hay mejoras en este aspecto en relación a la gestión anterior al 2011, que se percibe que la militancia que hay es más bien a título individual que institucional y que en el PP hay participantes de organizaciones (que están en las JPV) en donde no se visualizan vínculos políticos directos o estos son diversos. También hay un discurso ciudadano que menciona que habría que ver caso por caso, ya que no todas las JPV ni todos los centros vecinales son homogéneos en sus composiciones. Por su parte, desde un funcionario del PP se percibe que ellos trabajan en esta política con algunos centros vecinales afines al gobierno y otros que no.

Si bien no se puede ser concluyentes, se puede decir que las evidencias llevan a pensar en una participación homogénea en sentido social, pero heterogénea en sentido político partidario. Las asambleas también mostraron que el gobierno no parece manejar a los participantes y que estos deciden participar de una política que no valoran como muy buena porque les permite obtener fondos que de lo contrario se perderían. El discurso del gobierno sería: no se trabaja con los viejos representantes sociales por simpatía o por creer que así es mejor la política, sino para poder simplificar la dinámica y hacer cosas viables. Entre los representantes sociales se advierte una cierta comodidad con el formato dirigido a líderes sociales, ellos ven al PP como una herramienta para dotar de fondos a las JPV. Hay estudios de casos que han mostrado como las políticas que apelan al ciudadano sin intermediarios (como algunas versiones de PP) pueden generar en los representantes de organizaciones sociales (que en general intermedian entre el Estado y el ciudadano) un rechazo a las mismas argumentando, en algunos casos, falta de competencia, de compromiso militante y de una visión de interés general por parte de los ciudadanos (Ganuza, Nez y Morales, 2014). El discurso político del gobierno en 2015 era el de caminar hacia un PP más abierto pero en la edición 2016 no se observó tal ampliación.

4.4. El PP en la campaña y en el nuevo periodo: Cambios y continuidades

En una primera instancia se analizaran los aspectos vinculados a las proyecciones que se hacían sobre el futuro del PP de Córdoba en el periodo de campaña electoral, para ello se procesó y analizó el contenido de las propuestas programáticas (plataformas electorales) que se referían al tema, y las notas de prensa en donde los candidatos se referían al presente y futuro de la herramienta, publicadas en el lapso comprendido entre las elecciones municipales y un mes antes de las mismas en prensa escrita digital. Luego se analizará el funcionamiento de la edición de PP posterior a la elección, identificando las continuidades y cambios en este escenario y analizando las mismas a la luz del concepto de institucionalización tal y como se ha definido en el apartado teórico.

4.4.1. Las proyecciones en la campaña electoral

Las elecciones municipales en Córdoba Capital tuvieron lugar el día 13 de setiembre de 2015. Los candidatos a Intendente fueron: Javier Musso (Frente de Izquierda y de los Trabajadores), Eduardo Mulhall (Movimiento al Socialismo), Fernando Machado (Alianza Progresista), Luis Juez (Alianza Juntos por Córdoba), Luciana Echevarría (MST-Nueva Izquierda), Alfredo Pesci (Movimiento de Unidad Popular), Daniel Giacomino (FPV), Raúl Vaca Narvaja (Encuentro Vecinal, Esteban Domina (Unión por Córdoba), Gabriel Juncos (Partido Liberal Republicano), Tomas Méndez (Movimiento ADN Córdoba), Víctor Lemos (Partido Intransigente) y Ramón Mestre (UCR). Este último resultó reelecto con el 32,79% de los votos.

En el siguiente cuadro se presentan las diferentes propuestas que realizaban los candidatos para implementar en el PP ante un eventual gobierno conducido por ellos.

Cuadro 8: El PP en las plataformas electorales de candidatos a Intendentes de la ciudad de Córdoba

Candidato/Partido	Propuesta programática sobre PP
Javier Musso (Frente de Izquierda y de los Trabajadores)	"El Presupuesto será facultad de la Asamblea Comunal, partiendo de las necesidades de los trabajadores y afectando la ganancia empresaria."
Eduardo Mulhall (Movimiento al Socialismo)	No hay propuesta.
Fernando Machado (Alianza Progresista)	"Incorporar el PP en la Carta Orgánica. Modificar proceso para que vecinos voten proyectos con 100% de factibilidad. Ejecutar 100% de proyectos aprobados."
Luis Juez (Alianza Juntos por Córdoba)	"Análisis de obras incumplidas de Presupuestos Participativos anteriores y redefinición de prioridades y necesidades de los vecinos."
Luciana Echevarría (MST-Nueva Izquierda)	"Ampliación y aplicación efectiva del Presupuesto Participativo. Prioridades definidas por el barrio según necesidades. Control para ejecución del 100% de proyectos."
Alfredo Pesci (Movimiento de Unidad Popular)	"Campaña de difusión del significado y utilidad del Presupuesto Participativo."
Daniel Giacomino (FPV)	"Los CPC deben ser Comunas donde lo recaudado quede en cada una y se ejecute allí. El Presupuesto Participativo debe ejecutarlo cada Comuna… El Presupuesto Participativo lo administra la Comuna."
Raúl Vaca Narvaja (Encuentro Vecinal)	"Nos comprometemos a ejecutar las decisiones votadas por los vecinos, acciones que sin duda potenciarán la participación ciudadana."

Esteban Domina (Unión por Córdoba)	"Garantizaremos la ejecución del 100% del Presupuesto Participativo."
Gabriel Juncos (Partido Liberal Republicano)	Sin propuesta.
Tomas Méndez (Movimiento ADN Córdoba)	"Presupuesto participativo en todos los barrios a través de las Juntas de Participación Vecinal. A esta tarea se destinará el 10 % del presupuesto de obra pública."
Víctor Lemos (Partido Intransigente)	Sin propuesta.
Ramón Mestre (UCR)	"Sistema de votación online a fin de darle seguridad, mayor participación y transparencia a la voluntad de los vecinos."

Fuente: Elaboración Propia

Una primera constatación es que de 13 candidatos solamente tres no incluyen nada vinculado de manera específica al PP en sus programas electorales. Por su parte, de los 10 candidatos que sí mencionan al PP ninguno pone en tela de juicio su continuidad. Las propuestas de mejora del PP mencionadas en las plataformas se pueden agrupar en tres tipos: mejorar la ejecución (eficacia), profundizar en la democratización de la herramienta (más descentralizada y participativa) y 3) en un caso puntual se propone poner la herramienta al servicio de la justicia social distributiva.

Ramón Mestre (intendente electo para el periodo actual) no se comprometió electoralmente a avanzar en la dirección mencionada desde la dirección política del PP en las entrevistas realizadas en 2015.

(…)eldesafíoparalagestiónquevienevaatenerqueverconeltemadelaparticipación, porque abocarnos a 4 años de deuda y a cumplir, y todo lo demás, ha hecho que aflojemos con esa energía, cuando por ahí los centros vecinales medio que se lo quieren apoderar yo digo no puede ser un PP corporativo, de los centros vecinales.

El vecino es una figura esencial en el PP y no la puede suplir nadie (...) vienen momentos en que este PP se haga abierto a los vecinos, vienen momentos de talleres que puedan meterse en el interior de las cosas del barrio y vienen momentos de pensar en el crecimiento del PP con programas estables (…) si a mí me tocara estar el año que viene, en la próxima gestión encararía esas tres líneas de trabajo. (Cba_Cargo Político_1_2015)

La propuesta desde la dirección de PP era de profundizar la participación quitándole, en ese sentido, protagonismo a los centros vecinales y a las JPV. Mencionar eso, desde el punto de vista electoral, puede ser perjudicial ya que los vecinalistas se sienten cómodos con ese rol de intermediarios en el PP, esta herramienta como fuente de recurso y de relacionamiento con el poder político les deja réditos en términos de poder y el prestigio. Prometer eso en campaña probablemente le hubiera puesto en contra los vecinalistas y quizás no hubiera captado demasiados votos de ciudadanos, en general, distantes de estas actividades.

Como se puede ver en el cuadro que sigue, referido a las publicaciones en prensa, Mestre apunta a captar ese voto vecinalista y se compromete públicamente a modificar la ordenanza para dotar al PP de mayores recursos, los cuales, dice que se destinaran a la refacción de las sedes vecinales. De manera que no solo no menciona lo de quitarle protagonismo a los centros vecinales, sino que la mayor promesa va por el lado de aumentar sustantivamente la inversión un rubro de máximo interés para los vecinalistas.

Como se ve, las referencias al PP en prensa digital durante el periodo de campaña no han sido muchas y siguiendo la línea de lo expresado a través de las plataformas ninguno de los candidatos se expresó contra la herramienta, sino que las propuestas fueron en la línea de mejorar el alcance de la misma, ya sea dotándola de más recursos o modificando la metodología.

Cuadro 9: Referencias al PP en prensa digital en periodo de campaña en la ciudad de Córdoba

Candidato	Anuncio u opinión vinculado al PP	Fecha y medio en el que se publicó
Ramón Mestre (UCR)	"En el marco de la campaña electoral con vistas a las elecciones del 13 de septiembre, el intendente Ramón Mestre apuntó anoche sus cañones a captar el voto de los casi trescientos centros vecinales que existen en la ciudad de Córdoba" (...) "Mestre prometió aumentar en 21 millones de pesos el Presupuesto Participativo, con el objetivo de refaccionar más de un centenar de las sedes en las que funcionan estos centros. La cifra que hasta ahora destinó la gestión a ese fin es sustancialmente más baja. Para eso, el intendente adelantó que modificará, a través del Concejo Deliberante, la ordenanza pertinente."	Diario La voz del Interior, 14/08/2015
	"(. . .) también destacó los juicios a los que la ciudad tuvo que hacer frente y la ejecución del "100% del presupuesto participativo".	Infonews, 24/08/2015
Luciana Echevarría (MST-Nueva Izquierda)	"Queremos una gestión más democrática, en la cual el presupuesto participativo exista. Una banca ciudadana, para que los vecinos sean escuchados."	Día a Día, 10/09/2015
Fernando Machado (Alianza Progresista)	"Compartir el poder con los vecinos para que los mismos participen en las decisiones y en el control de los actos de gobierno" "Nueva ordenanza de integración y funcionamiento de las Juntas de Participación Vecinal, garantizando la dotación de recursos que posibiliten la sustentabilidad de los institutos de participación ciudadana -Presupuesto Participativo a escala de toda la ciudad"	Sitio web oficial del candidato, 15/08/2015
	"(. . .) propuso que la totalidad del presupuesto de obras públicas sea resuelto por el vecino, a través de la modalidad de "presupuesto participativo".	CBA24n, 24/08/2015

Fuente: Elaboración Propia

4.4.2. El PP en el nuevo periodo de gobierno ¿cambios o permanencias?

Como ya se ha adelantado, de los trece candidatos que se postularon para Intendente de la ciudad el que obtuvo la victoria fue Ramón Mestre, que fue reelecto. No hubo cambios en a nivel de Intendente y tampoco a nivel de la Dirección de PP que continuó conducida por Héctor Dastoli.

Pese a que hubo un aumento en el monto total del presupuesto destinado al PP en general que pasa de $92.723.181 (USD 10.291.141) en 2015 a $147.823.825 (USD 9.854.921) en 2016, este se debe en su gran mayoría a un aumento de la proporción de propuestas no ejecutadas en la edición anterior). Lo mismo sucede con el aumento del monto total destinado a sedes vecinales, propuestas de campaña de Mestre. En el mismo sentido, se puede decir que la metodología no ha sufrido modificaciones, en la edición 2016 del PP (primera edición del nuevo periodo de gobierno), la votación online que estaba en la propuesta de modificación del reglamento interno y que fuera mencionada por Mestre en la campaña no se hizo presente en la edición, y las definiciones se tomaron en los Talleres de PP a los cuales fueron convocados los líderes sociales. De manera que las líneas proyectadas por el director de PP, ampliación de la pluralidad de participantes, generación de programas estables para atacar determinadas problemáticas e ir incorporando nuevas temáticas en las que se puedan generar inversiones, no fueron implementadas. La edición que se lanzó en 2016 fue idéntica a la de 2015. Estas permanencias en la metodología estuvieron acompañadas por una permanencia también en lo que respecta a la posición y jerarquía del PP en el organigrama de gobierno.

¿Por qué no hubo cambios? Si nada cambió en las directivas en realidad es de esperar que no haya cambios importantes en la política. El PP en Córdoba es una política que cuenta con el aval de los líderes sociales, ellos logran hacer la intermediación entre el gobierno y los vecinos.

Estos últimos se han mantenido al margen de las ediciones desarrolladas por el gobierno de Mestre, según los relatos de los vecinalistas, porque el incumplimiento de la gestión que antecedió a Mestre generó un descreimiento en los vecinos. De manera que el aval ciudadano se circunscribe a un grupo restringido aunque relativamente poderoso. Estos han sido los que han ejercido presión en todo momento para que el gobierno honre la deuda de la administración anterior y se le dé continuidad a la política.

Me parece que lo logramos todos los vecinos persiguiendo a la Municipalidad, porque nosotros los perseguimos para que cumplan con el PP y eso es una propiedad ahora del vecino que está en el centro vecinal (...) Eso también fue bueno para que se empiece a pagar la deuda, porque están haciendo cosas nuevas y también pagando la deuda. El trabajo no fue en vano. (Cba_Participante_2_2015)

Está bien, se merecen todo porque ustedes lo custodiaron en esos tres años donde el PP no era de nadie, se reunían solos en la noche a hacer carta documento, a dividir la plata para ver si no la perdían y todo lo demás, y eso es responsabilidad del Ejecutivo, pero ellos lo custodiaron, entonces digo, vienen momentos en que este PP se haga abierto a los y vecinos. (Cba_Funcionario Político_1_2015)

(…) incluso hasta los funcionarios aún no la tienen bien consolidada a esta herramienta, pero que para nosotros es muy importante esa herramienta porque nosotros votamos las problemáticas y tenemos un presupuesto para ello. Pero ha sido favorable, ha tenido una evaluación positiva, no la que uno espera pero ha sido favorable. (Cba_Participante_2_2016)

En materia jurídica, desde el 2008, antes de la primera gestión de Mestre, el PP cuenta con una ordenanza municipal que lo regula y un reglamento interno que le da operatividad. Podemos decir que el nivel de formalización es alto comparado con otras experiencias como las de Montevideo y Paysandú que solo cuentan con un reglamento interno dictado por el Ejecutivo.

Siguiendo la hipótesis planteada, la mayor institucionalización generaría instrumentos más estables y menos contralados políticamente. A) La continuidad vendría de la mano de un control social fuerte producido por un aval ciudadano hacia la política. Lo que se pudo ver en Córdoba es que la política del PP como tal no se ha puesto en cuestión, casi todos mencionan su continuidad y nadie habla de eliminarla. El aval ciudadano no es masivo, de hecho en algunos discursos de los no participantes se observa alguna desconfianza, se habla de que los vecinos no conocen lo que se hace por PP. Sin embargo, la existencia de casi trescientos centros vecinales con sus respectivos vecinalistas y las organizaciones sociales que integran las JPV y en algunos casos participan del PP, hace que exista una base social fuerte. Estas personas tienen capacidad para ejercer presión sobre el gobierno que intente sacar el PP. Podemos decir que el costo social de sacarlo sería alto y además el gobierno, en un contexto de grupo restringido, ha logrado controlar la herramienta y realizar inversiones en áreas en las que tenía obligación de hacerlo. B) En lo que respecta a la influencia del marco jurídico en la relación participación- gobierno se puede decir que, si bien la normativa invita a una participación abierta y plural en un proceso en el cual el ciudadano tiene el poder de decidir, el gobierno logra una participación restringida y controlada por la vía de los hechos.

El gobierno hizo una propuesta de modificación de reglamento, que sin contar con la aprobación reguló años el proceso y además en los hechos terminaba modificando la ordenanza que es una norma de superior jerarquía (por ejemplo, en el tema de la supresión de los Cabildos). Una explicación probable es que si bien el marco jurídico pone frenos a la voluntad política, si no existe una presión social fuerte, se pueden hacer modificaciones sin demasiada repercusión ni resistencia. Al privilegiar el nuevo diseño a los vecinalistas, estos pueden hacer críticas, poner trabas al desarrollo de los talleres, exigir mejoras, pero lo hacen a la interna, sin buscar desprestigiar públicamente a un gobierno que entienden representa para ellos un avance en relación al anterior. Anteriormente se trasladaba gente en vehículos solo para la instancia de votación en la asamblea, eso era muy criticado por ellos (sumado a la baja ejecución de las decisiones tomadas).

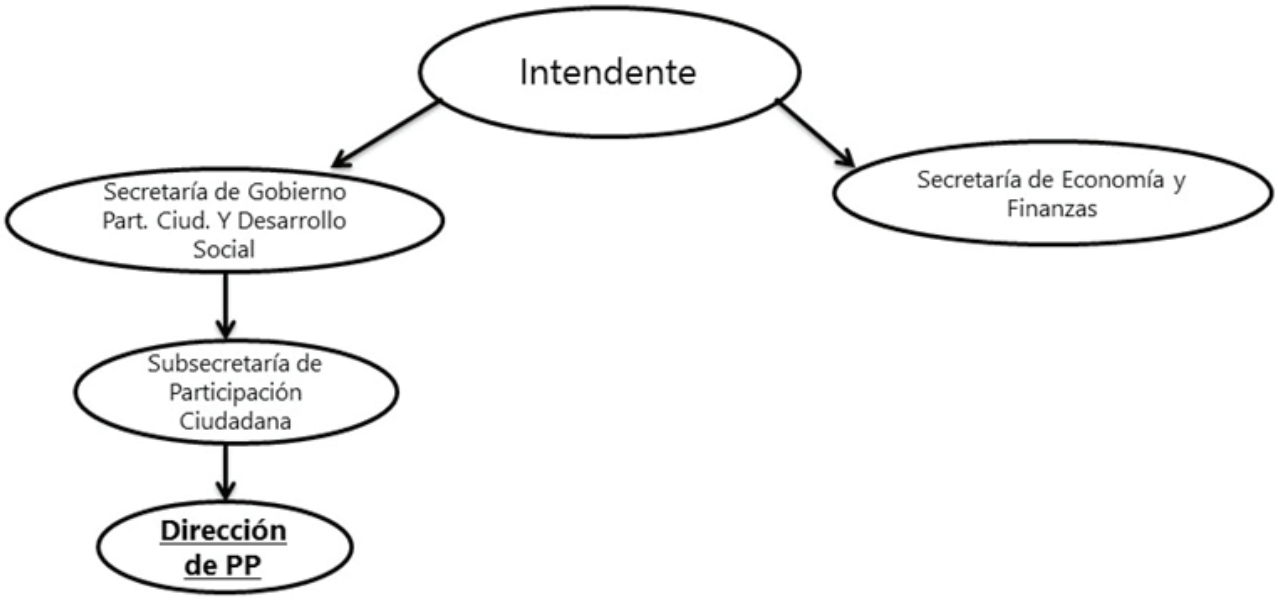
Es probable que estás indefiniciones normativas que apartan al gobierno de los marcos jurídicos sea soportada no porque se trate de militantes de partido de gobierno (no tenemos evidencia que así lo demuestre) sino porque los vecinalistas se reconocen en una mejor posición y pueden reclamar por los problemas de ejecución u otros aspectos, pero no buscaran desprestigiar al gobierno. Así, con excepción de los escritos que realiza en su página la Red Nuestra Córdoba, no se ha visto, ni siquiera en el periodo de campaña, cuestionamientos a estos procedimientos poco claros desde el punto de vista legal.

4.5. Análisis de la posición del PP en el organigrama y su relación con el alcance del mismo

De los cuatro casos analizados, el de Córdoba es el que posiciona la política en una mayor jerarquía ya que el PP es una política pública que tiene una dirección específica para su ejecución. Sin embargo, desde la Dirección y desde algunos vecinalistas se sostiene que aún tiene un rango inferior al que debería tener ya que para su ejecución necesita reunir la colaboración de otras dependencias gubernamentales, en general, de mayor jerarquía. El reclamo tiene que ver con un razonamiento en la línea de que si aumenta el status del PP aumenta la importancia política dentro del gobierno y eso mejora la capacidad de negociación para implementar una política polirubro, que uno de los principales desafíos que presenta es la capacidad de ejecución. Actualmente, el PP es una Dirección, la cual tiene por encima una Subdirección de Participación Ciudadana perteneciente a una Secretaría de Gobierno Participativo y Desarrollo Social.

Como se ve en la figura 8, la temática de economía y finanzas pertenece a otra Dirección, por lo cual se puede decir que el PP no está pensado como un espacio de influencia en términos de definición de una estrategia de gasto público, sin embargo, se puede observar a la participación ciudadana en la misma Secretaría que el Desarrollo Social, por lo cual el PP tendría posibilidades de dialogar con las políticas de desarrollo social aplicadas en el Municipio.

Figura 8. El PP en el organigrama del gobierno de Córdoba (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia

La Secretaría de Gobierno, Participación Ciudadana y Desarrollo Social tiene un campo de trabajo amplio relacionado a cuestiones civiles, Defensa del Consumidor, Relaciones Interinstitucionales del Municipio, aspectos relativos las políticas de descentralización de la gestión municipal, a través de los CPC, y la participación ciudadana, a través de los centros vecinales, el PP y otros, a su vez busca promover las actividades deportivas y recreativas con una perspectiva de inclusión social.

La temática de participación ciudadana se ubica en el organigrama del gobierno de la ciudad de Córdoba en la misma Secretaría que la de Desarrollo Social y se puede ver que hay un área social que funciona en base a determinados programas existentes que aumentan su cobertura en función de los fondos que reciben del PP. Los acuerdos en esta área han sido importantes, logrando que el PP ya no ejecute nada de lo vinculado a este rubro desde la Dirección de PP. Por otro lado, la Subsecretaría de Participación Ciudadana tiene una Dirección de Políticas Vecinales que se ve indudablemente favorecida con los fondos que el PP invierte en sedes vecinales en su tarea de fortalecimiento de los centros vecinales.

En síntesis, el PP está en el organigrama vinculado al área de desarrollo social y ha logrado articularse, colaborar y recibir colaboración de áreas pertenecientes a su misma secretaría. Tanto la participación en general como el PP están lejos del área presupuestaria y eso va en consonancia con lo observado que es un tipo de PP que se limita a tomar algunas decisiones (con poco margen de maniobra) en algunas áreas puntuales definidas por el gobierno. Pese a tener una dirección propia para su ejecución se reclama desde actores sociales, técnicos y políticos, una mayor jerarquía para el órgano que la ejecuta, lo cual deja en evidencia las dificultades de ejecución que han sido una de las preocupaciones centrales de este gobierno.

4.6. Conclusiones del capítulo

El PP de Córdoba muestra un funcionamiento, en las ediciones estudiadas, que dista mucho de lo que establece la normativa que la regula, al punto que una descripción detallada del proceso real hace que sea irreconocible a la luz de la ordenanza.

El formato actual muestra una participación restringida en donde predominan los integrantes de los centros vecinales y algunos miembros de organizaciones sociales integrantes de las JPV. Pese a que el gobierno muestra un claro control político de la herramienta (convocando a quien quiere, modificando procedimientos, definiendo la oferta, etc.), no se observan evidencias de vínculos directos entre los centros vecinales o las organizaciones sociales y el partido de gobierno. Los vecinalistas son críticos y se enfrentan en determinadas situaciones al gobierno, pero lo que buscan, en general, es una mayor eficacia y no una restructura del proceso o un cumplimiento cabal de la ordenanza.

Desde el gobierno se argumenta que, por un lado, la metodología se modificó de manera transitoria y buscando mejorar la eficacia, sin embargo, hasta el momento no se ven indicios de cambio y, por otro lado, la metodología actual les permite invertir en ciertas áreas (como sedes vecinales) en las que el gobierno tiene obligación de hacerlo y no tiene previsto otros medios para hacerlo.

Es decir, un grupo restringido de participantes le permite al gobierno un mayor control de la herramienta y esto, a su vez, le permite dirigir las inversiones hacia determinadas áreas funcionales para el gobierno. Esto más allá de que el problema de eficacia tenga un correlato real que le da sustento al argumento de la simplificación para mejorar la ejecución.

El PP atravesó serias dificultades al inicio de la primera administración de Mestre, que suspendió el proceso en el 2012 para redefinirlo y buscar hacer frente a la deuda heredada. En aquel momento fue defendido por la militancia social de los vecinalistas. Estos son hoy la base que sustenta el proceso, que lleva a un PP sustentable pero limitado en el perfil de participantes y controlado por el gobierno. La institucionalización jurídica, en este escenario, no resultó ser una variable lo suficientemente fuerte para frenar el control político, y el gobierno actuó más por la vía de los hechos que del Derecho, generando un PP con participación restringida, con escasa deliberación y con ofertas predefinidas.
Finalmente, el PP se muestra en el organigrama de gobierno lejano de los órganos de presupuesto y finanzas y cerca de los órganos de descentralización y desarrollo social, lo cual va en consonancia con la decisión de invertir sistemáticamente en sedes vecinales.

CAPÍTULO 5

EL CASO DEL PP DE LA CIUDAD DE GUALEGUAYCHÚ

5.1. Introducción

5.2. Alcance
5.2.1. ¿Para qué sirve?: Análisis del diseño institucional
5.2.2. La voz de los actores
5.2.2.1. Efecto de las propuestas
5.2.2.2. Coordinación y cooperación con el PP
5.2.2.3. Orientación de políticas públicas
5.2.3. Observación de asambleas

5.3. Autonomía o subordinación
5.3.1 ¿Cómo se gestiona?: Aspectos del diseño institucional
5.3.2. La voz de los actores
5.3.2.1. Perfil del participante e influencia de lógicas partidarias
5.3.2.2. Papel de ciudadanos y el gobierno en la definición de prioridades
5.3.3. Observación de asambleas

5.4. El PP en la campaña y en el nuevo periodo: Cambios y continuidades
5.4.1. Las proyecciones en la campaña electoral
5.4.2. El PP en el nuevo periodo de gobierno ¿cambios o permanencias?

5.5. Análisis de la posición del PP en el organigrama y su relación con el alcance y sostenibilidad del mismo

5.6. Conclusiones del capítulo

5.1. Introducción

El Presupuesto Participativo (PP) de Gualeguaychú se implementa desde el año 2012. Aquí se analiza la edición de 2015, correspondiente al último año del periodo 2011-2015 y la de 2016, en todo el período implementado por un gobierno del Partido Justicialista, reelecto (aunque hubo cambio de autoridades ya que la facción que había estado en el gobierno hasta 2015 fue derrotada[15]).

Las entrevistas que se analizan en el capítulo se realizaron durante la campaña electoral de 2015 y luego de la implementación del PP en su edición de 2016. Las observaciones de asambleas corresponden a la edición 2016. Si bien a partir de ese año el PP amplió su oferta incorporando una propuesta específica para adultos mayores que se suma a la ya existente de PP joven, en lo que tiene que ver con el diseño general del PP, al igual que en el caso de Córdoba, no hubo cambios tras las elecciones, como tampoco los hubo en la percepción de los actores sobre el funcionamiento entre la última edición y las elecciones, por lo que se presentan en un análisis unificado. Cabe señalar que en las entrevistas a representantes del gobierno se mencionó la intención de transformar el diseño del PP general en caso de resultar reelectos, pero al encontrarse regulado por una ordenanza, ésta transformación legislativa recién se produjo en junio de 2017, siendo la primera edición desarrollada con el nuevo marco legal la de 2018. Pese a que el período queda fuera del análisis delimitado para esta tesis, en el apartado de cambios y continuidades analizaremos los aspectos que se modificaron a partir de esta nueva ordenanza.

15- La presidenta Cristina Fernández de Kirchner ordenó suspender las primarias y proponer candidaturas en base a los resultados de encuestas de intención de voto. En Gualeguaychú no se aceptó la orden del Partido Justicialista y hubo primarias.

5.2. Alcance

5.2.1. Análisis del diseño institucional

La ley provincial N° 10.027 que regula el régimen Municipal de la Provincia de Entre Ríos habilita la posibilidad de incluir en la elaboración del presupuesto la participación ciudadana. Teniendo como base este marco, el PP de Gualeguaychú en las ediciones estudiadas (2015-2016) se encuentra regulado por la ordenanza N°11.654/11 del año 2011, un reglamento interno de la misma fecha que se coloca como anexo de la ordenanza y otro del año 2013 que específicamente trata de la composición y funcionamiento del órgano Consejo de Presupuesto Participativo.

El PP de Gualeguaychú puede clasificarse como territorial, ya que para su aplicación se divide la ciudad en nueve zonas. La ordenanza establece que en ellas se realizarán asambleas vecinales para hacer diagnósticos, elaborar proyectos y definir prioridades. El reglamento interno establece que en las asambleas barriales se llamará a la presentación de ideas por parte de cualquier vecino de la zona, las que deberán ser respaldadas por un mínimo de 20 firmas. Luego, las ideas se transformarán en proyectos concretos para lo cual, en caso de ser necesario, los vecinos interesados podrán solicitar al Municipio talleres con personal especializado a efectos de contribuir en la formulación. Los proyectos podrán ser de obras o servicios comunitarios. Este es un aspecto importante en relación al alcance, ya que dentro de estas dos macro-áreas la gente puede presentar propuestas de las más variadas temáticas. Dicho de otra forma, la normativa deja un margen de libertad muy grande para que la ciudadanía haga emerger problemáticas y soluciones creativas. Los montos máximos por proyecto no están fijados ni en la ordenanza ni en el reglamento, así como tampoco se establece el monto que deberá destinar el Municipio a la implementación de esta política.

Sin embargo, en las dos ediciones estudiadas el monto destinado a cada distrito fue de aproximadamente 29.000 USD, lo cual significa un total aproximado de 261.000 USD para toda la ciudad (un monto comparativamente bajo)[16].

El reglamento no establece con claridad cuándo y cómo tendrá lugar el proceso de elaboración de diagnósticos zonales y el trabajo conjunto para el desarrollo de estrategias orientadas a resolver los problemas identificados, más bien se trata de un llamado abierto a la postulación de propuestas por parte de grupos e instituciones que identifican una determinada problemática o carencia y la plasman en un proyecto. Luego, en la implementación se apuesta por la generación de consensos para la priorización de los aspectos más relevantes para la zona. El reglamento establece que en caso de que ese acuerdo no se produzca, se convocará a una instancia de elección con voto secreto[17]. Como se verá en el análisis de las observaciones y de las entrevistas, esto en los hechos cristaliza en una multiplicidad de proyectos inconexos entre sí. Los consensos refieren no tanto a la priorización por relevancia como a la distribución entre actores ("que todas las propuestas se lleven algo"), aunque ello implique darle a las iniciativas un alcance muy inferior al previsto originalmente. De manera que los montos son bastante bajos si se los compara con las otras experiencias, si bien la comparación debe tener en cuenta las diferencias de tamaño, a su vez, el reglamento no prohíbe pero tampoco exige propuestas de más porte, que impliquen un acuerdo entre varias instituciones buscando mayor impacto en el conjunto de la comunidad[18].

16- Cabe aclarar que el área de comisiones vecinales dispone también de presupuesto en donde se abordan temas que el Municipio considera que se deben desarrollar sí o sí, entonces muchas obras se hacen por esta vía y no por PP (por ejemplo cordón cuneta). Es decir, la misma Secretaría utiliza más de un mecanismo complementario para la participación de los vecinos

17- El reglamento establece que en caso de no llegar a acuerdo se convocará elecciones, a través de voto secreto, en la primera semana del mes de diciembre del año en el que se desarrolla el proceso participativo. En la convocatoria podrán participar todos los ciudadanos habilitados para votar con residencia permanente en el Municipio, pudiendo cada persona optar hasta por dos proyectos que hayan obtenido factibilidad. El Departamento Ejecutivo queda facultado para reglamentar en todos los aspectos vinculados a la selección o elección de los proyectos.

Otro aspecto relevante para evaluar el alcance de la política es que la ordenanza prevé la celebración de convenios con las organizaciones de la sociedad civil a efectos de la ejecución. El reglamento establece que la Comisión Vecinal o la asociación e institución sin fines de lucro involucradas deben tener personería jurídica y, en caso de no existir Comisión Vecinal, se creará una a ese único fin. De esta forma, se habilita el traspaso de fondos y la posterior rendición de ejecución. Así, si bien pone algún límite a los efectos de postular ideas, habilita una ejecución más ágil que la modalidad en donde la ejecución se implementa exclusivamente a través de las diferentes áreas del gobierno, por lo que a priori se la puede valorar como un elemento positivo para fomentar el alcance (aunque como efecto indirecto incentiva a la sociedad civil barrial a organizarse según estructuras predefinidas por el municipio, como es en concreto la Comisión Vecinal).

En lo que respecta a la coordinación con las diferentes áreas de la Intendencia, el reglamento establece que para la factibilidad técnica de los proyectos, los mismos serán visados por el área de la Intendencia a que corresponda. Este aspecto le da al PP un carácter transversal ya que sus propuestas pueden ser de la más variada índole y por tanto ser estudiadas por múltiples áreas del Municipio. Sin embargo, como se dijo en el párrafo anterior, a los efectos de la ejecución se prefiere un mecanismo más ágil y menos dependiente de los ritmos y voluntades de las distintas áreas administrativas.

Finalmente, la normativa no prevé ningún tipo de tratamiento para los proyectos no aprobados, ya sea por falta de apoyo o por problemas de factibilidad técnica o económica.

18 - Este aspecto se está intentando profundizar en las últimas experiencias del PP de Montevideo y es además una de las incorporaciones de la nueva ordenanza de 2017 del PP de Gualeguaychú.

5.2.2. La voz de los actores

5.2.2.1. Impacto de las propuestas

El PP de Gualeguaychú es de tipo territorial. Como reflejan otras experiencias analizadas en la literatura académica para este tipo de diseños, se ve una gran dispersión de propuestas pequeñas que involucran a muchos actores territoriales (Suárez, 2015)[19]. El crecimiento del presupuesto destinado entre 2012 y 2016 no se reflejó en un crecimiento del porte de las propuestas, sino en un crecimiento casi constante de la cantidad de propuestas aprobadas a través del instrumento participativo: 65 en 2012, 118 en 2013, 105 en 2014, 149 en 2015 y 191 en 2016. Entre 2012 y 2016 el presupuesto aumentó a algo más del triple (140 mil en 2012 y 450 mil en 2016) y las propuestas aprobadas aumentaron un 34%.

A diferencia de las experiencias uruguayas, en Gualeguaychú se reserva la votación como forma de elegir propuestas para una última instancia, en caso de que no haya consenso en la asamblea final. Este mecanismo no ha sido utilizado nunca todavía porque las decisiones siempre han sido acordadas. Sin embargo, esta modalidad deliberativa no ha redundado en una lógica de acuerdos sobre problemáticas comunes de la zona si no en una gran cantidad de propuestas micro. Si bien el diseño habilita a que el total del dinero sea destinado a un solo proyecto, este punto no es ni siquiera planteado como posibilidad. Por el contrario, los actores ya llegan a las asambleas con determinadas propuestas, las adaptan pero las mantienen. Si logran superar los controles de viabilidad técnica, las propuestas pasarán a la asamblea final donde, en general, no se deja sin financiamiento a ninguno de los proyectos presentes. El reto es entonces adaptar todas las propuestas (ir reduciendo sus importes) al monto total disponible.

19- En general la literatura muestra que los PP con enfoque territorial tienden a generar una multiplicidad de demandas fragmentadas (Annunziata, 2011; Bascondi, 2009; Ford, 2007, entre otros)

Estos ejemplos extraídos de entrevistas a participantes lo muestran:

(…) nosotros planteábamos originalmente la compra de ciento veinte sillas para el club, terminamos con cincuenta porque si no, no alcanzaba la plata, y todos tuvimos que bajar un poco para que nadie se fuera sin nada. Esto siempre es así. (Gchú_Participante_2_2015).

(…) estamos excedidos tanta plata, tenemos que bajar entonces, y ahí todos iban bajando un poquito, un poquito, un poquito, y ahí se veía de llegar al límite para que todos aunque sea algo se lleven. Nosotros de entrada nos habíamos planteado en la zona que todos algo nos teníamos que llevar, aunque sea poquito pero todos llevábamos algo (Gchú_Participante_5_2016).

Como se puede ver en el discurso de los participantes hay consensos iniciales en donde se acuerdan criterios para utilizar a la hora de resolver las financiaciones. Tanto los ciudadanos de Suburbio Sur como los de la Zona 3 Hospital, manifiestan que la idea que prima es que todos se lleven un poco. Hay detrás una noción de justicia social bastante compartida por los participantes: que nadie se vaya con las manos vacías.

Pedimos 20 mil pesos y salimos con 14 mil pero ligamos algo. A nosotros todo nos viene bien (…) (Gchú_Participante_1_2015)

Sin embargo, es posible advertir algunas voces que plantean que esta forma de proceder no hace justicia a la relevancia social de los temas y que en realidad hay personas e instituciones que ya conocen la dinámica y plantean estrategias (con sobrecostos o presentando dos propuestas) para que esa rebaja producida en las asambleas no afecte mayormente lo que pensaban hacer.

Lo que pasa es que para los que ya tienen experiencia es distinto, yo era la primera vez que presentaba un proyecto de PP y es la primera vez que iba también a ver cómo era. Sabiendo cómo es, ahora, uno presenta un proyecto de 300mil pesos para bajarse a lo que realmente necesita, nosotros fuimos y presentamos lo justo (…) o presentaban 2 o 3 proyectos para bajar uno, y cuando todos empiezan a bajar te entran a mirar y te dicen ¿y vos? (Gchú_Participante_5_2016)

Me parece que es muy amplio el PP para las cosas que se presentan, no me parece que tengan que ir juntos los proyectos de inclusión social con los proyectos de infraestructura (por ejemplo), porque me pasó de estar peleando por un taller para chicos que realmente lo necesitan, que no se puede comparar con un alumbrado público, o sea, no es lo mismo (...) me parece que no es lo mismo y que se deberían dividir las instancias porque no tenés argumentos para hablar, la gente no te escucha, no le importa, es horrible, horrible. (Gchú_Participante_5_2016)

El discurso que antecede plantea con claridad que el hecho de que todos se lleven algo del presupuesto no necesariamente implica que se esté siendo justo, incluso desde la perspectiva de los participantes. El participante citado arriba advierte la percepción de que algunos grupos e instituciones han previsto que en las asambleas todos deberán recortar sus propuestas y entonces presentaron precios más altos o presentaron dos propuestas para luego quedarse con una.

Además se plantea la idea de que todos defienden sus propuestas, sin generar una mirada global del territorio, no se evalúan las propuestas presentadas y se priorizan en base a las necesidades o a criterios acordados. Simplemente se trata de que todas las propuestas se lleven algo equiparando su estatus.

Esta forma de decisión lleva a que el PP de Gualeguaychú tenga una gran dispersión de las inversiones, las que además habían sido pensadas originalmente para un monto que luego no es el que reciben. El porte de las inversiones es muy pequeño ya que cada zona tiene 450 mil pesos para gastar y definen en general gastarlo invirtiendo en cerca de 20 propuestas.

En relación a la amplitud de las temáticas que se pueden plantear, se puede decir que es bastante abierto, dejando afuera sólo obras de infraestructura de gran porte como pavimento, cordón cuneta, cloacas y agua. El argumento expresado por el gobierno para que estos temas no entren es que se dispone de programas de participación ciudadana específicos para trabajarlos y que sería imposible con esta metodología hacer frente a gastos de ese porte. En comparación con lo que sucedía en la experiencia de Córdoba, aquí la ciudadanía puede expresar sus preocupaciones y transformarlas en propuestas concretas, el diseño no pone demasiadas restricciones y eso permite presentar propuestas de la más variada gama, por ejemplo: "*instalación de luminarias, equipamiento para instituciones educativas, mobiliario, playones deportivos, mejoramiento de espacios comunitarios, trazado de veredas, talleres y capacitaciones, maquinaria, materiales, cestos de residuos, cerramientos, cámaras de seguridad, herramientas, juegos para plazas, etc.*" *(Gobierno de Gualeguaychú, 2016)*.

Se observa, por un lado, un PP que abarca amplios temas y que deja que sean los propios ciudadanos los que armen las propuestas en función de sus valoraciones y necesidades, lo cual es positivo para el alcance de la política. Pero, por otro, esto deriva en una dispersión de inversiones inconexas y de escaso porte que no permite grandes obras o proyectos sociales para la zona. Las propuestas son en buena parte vinculadas a las organizaciones que las proponen: escuelas, guarderías, clubes, asociaciones de jubilados entre otros. Algunas instituciones han pensado su participación en el PP en el largo plazo y de esta forma han pensado proyectos grandes para ser abordados de forma secuenciada. Esto mejora el impacto pero sigue estando en la lógica de las partes y no del conjunto.

Nosotros todas las veces presentamos lo del salón, lo vamos armando por parte ya que los dineros no dan para hacerlo de una. (Gchú_Participante_ 1_2016)

Otro aspecto importante, y sobre todo teniendo en cuenta que el PP no pone demasiadas restricciones en relación al tipo de propuestas, es el de la ejecución. De acuerdo al discurso del responsable de PP, el municipio utiliza las siguientes modalidades de ejecución, transferencia de fondos (usada en situaciones puntuales, sobre todo para pago de sueldos), compra de insumos a través de la sección compras del municipio y licitaciones de empresas para obras.

Tratamos en general de no darles la plata como hacen en otros lados, pero el resto pasa por nuestro sistema de compras municipales que incluye inclusive licitaciones (...) solo en algunos gastos muy pequeños de algunos proyectos les damos un subsidio con rendición de cuentas pero son gastos muy pequeños. (Gchú_Func_Político_1_2015)

Para las obras, el Municipio opta en general por la contratación de empresas, de esta manera busca una ejecución más ágil que la realización a través de las propias áreas del Municipio. La valoración de los entrevistados en relación a cómo funciona la ejecución es altamente positiva.

Ha sido perfecto, para nosotros perfecto, no tenemos nada que decir. No he escuchado problemas en materia de ejecución. Lo que pasa que hay algunos que demoran un poquito más que otros para cumplirse (...) Nosotros tenemos una cooperativa que se encarga de la construcción, ella es contratada por el Municipio para hacer este trabajo. (Gchú_Participante_ 2_2015)

(…) habíamos presentado una factura de un lugar donde vendían los materiales entonces los del PP fueron a ese lugar y compraron y nos mandaron los materiales ya comprados. A través del suministro de la municipalidad, y después lo que es el sueldo de mi compañera, se había pedido 20 mil pesos por todo el año y se lo pagan en cuotas (…) Esto anduvo bastante rápido. (Gchú_Participante_ 5_2016)

De acuerdo a los datos publicados por el gobierno en mayo de 2017 se había ejecutado el 90% de las obras aprobadas a mediados del 2016 y se estaba trabajando en las restantes. Habiendo además cumplido con el 100% de los proyectos del PP jóvenes y se estaba trabajando en la última obra pendiente del PP de adultos mayores. Se puede decir que la valoración positiva coincide con los datos y pese a tratarse de un PP que acepta una amplia variedad de tipos de propuestas ha logrado una ejecución muy eficiente.[20]

5.2.2.2. Coordinación y cooperación con el PP

En el punto de la coordinación del PP con otras áreas del gobierno se advierte, tanto por parte del responsable político como por una técnica del programa, que ese es un punto en el que se debe mejorar. Se percibe la burocracia estatal como un aspecto que choca con estos programas participativos que son más dinámicos y trasparentes.

Lo que nos pasa a nosotros es lo que les pasa a todos los otros municipios, es un programa que choca contra la burocracia municipal (...) (Gchú_Cargo Político_1_2015).

Se menciona concretamente la necesidad de coordinar con el área de planeamiento, buscando compartir información para potenciar el PP.

(…) una buena experiencia fue la que una vez llevaron de Planeamiento a una zona un proyecto integrado, bueno lo mostraron con video con todo, está divino pero la gente ya había votado, ya tenían en mente otros proyectos. Eso está bueno que se haga al inicio mostrar lo que se está pensando, lo que se quiere hacer, para después ahí sí empezar a desarrollar un proyecto. (Gchú_Funcionario Técnico_1_2015).

20- Véase http://www.gualeguaychu.gov.ar/noticia/3680-el-90_-de-los-proyectos-de-presupuesto-participativo-2016-ya-fueron-ejecutados

Como se ha dicho en el capítulo teórico, los temas abordados en el PP tienden a ser más sustantivos en la medida que éste logra vincularse con planes estratégicos de desarrollo (Schneider y Welp, 2015). Lo que se observa en Gualeguaychú es una fragmentación de la inversión, sin una visión del desarrollo de la zona o la ciudad. Si bien, según las entrevistas realizadas, los responsables del área de PP lo ven como un aspecto interesante para potenciar la herramienta, hasta ahora no ha habido una articulación virtuosa.

Desde el PP se tomó la decisión de que la ejecución de la política no pase por obra pública con el argumento de no quitarles recursos a otras áreas, pero al mismo tiempo esto les evita someterse a algunas trabas. En general, el involucramiento de otras áreas es valorado como muy bajo por quienes trabajan en PP.

Nosotros tomamos la decisión de que Obra Pública no ejecute nada, porque no quisimos sacarle recursos a esa área. El involucramiento de otras áreas es muy bajo, de hecho los concejales tendrían que controlar un poco más por ordenanza y, sin embargo, prácticamente nunca van a las asambleas, son muy pocos los que concurren (...) Se ha mejorado un poco pero dista muchísimo de ser un programa que está arraigado dentro de las diferentes áreas del municipio. (Gchú_Cargo Político_1_2015).

Es posible decir que el PP logró una forma de ejecución relativamente rápida de proyectos de poco porte, y esto lo hizo con una escasa colaboración de las otras áreas del gobierno. Se advierte que las posibilidades de trascender la resolución de asuntos puntuales y dotar a la participación de un sentido más estratégico necesita el involucramiento de otras áreas, pero desde los funcionarios del PP se lo ve todavía como algo lejano.

5.2.2.3. Orientación de políticas públicas

Finalmente, en la capacidad del PP de orientar políticas públicas, si tomamos como indicador qué sucede con los proyectos no aprobados, tenemos que, al igual que en las otras experiencias analizadas en esta tesis, no tienen un destino institucionalizado de canalización de demandas. Sí se menciona que algunos proyectos de más porte, que no se han podido viabilizar por el PP, se han tomado desde otras áreas, pero en general la capacidad de nutrir estas agendas no es muy grande. Debemos tener en cuenta que debido a la dinámica que ha adquirido la toma de decisiones, en general, las propuestas que no salen aprobadas son básicamente aquellas que no tiene viabilidad. También es posible que se descarten algunos proyectos provenientes de instituciones que presentaron más de uno, ahí la institución o bien renuncia definitivamente a uno de ellos o busca otras estrategias para realizarlo.

(…) por parte del Municipio no suele pasar de que consigan para ejecutar por otro lado lo que no se financia (por el PP), pero las propias instituciones si mueven para conseguir a través de sus propios organismos o como nosotros que hicimos dos en uno. (Gchú_Participante_3_2016)

Al igual que la colaboración del gobierno hacia la gestión del PP, la capacidad de éste de nutrir las políticas del gobierno es muy escasa. Se puede decir que el PP no está jugando un rol estratégico de planificación y se acerca a lo que se ha definido como tipo "*Compensatorio orientado a la cohesión social*" en donde una pluralidad de ciudadanos toman decisiones con autonomía, no habiendo un interés del partido o del gobierno de manejar la participación. Como contracara, el gobierno no concibe la política como una herramienta útil de gestión y de esta forma no destina montos importantes y no genera articulaciones fluidas entre esta política y el resto de la gestión. Así el PP en Gualeguaychú es una política participativa de consenso que apunta a fortalecer la cohesión social resolviendo problemas puntuales, mientras que la planificación y toma de decisiones estructurales para el desarrollo de la ciudad se implementan desde otras áreas.

5.2.3. Observación de asambleas

Suburbio Sur

El proceso de PP en Gualeguaychú implica la realización de cuatro encuentros asamblearios en cada una de las zonas. En el último encuentro se busca llegar a acuerdos sobre qué proyectos financiar y con qué monto. Es en esta última asamblea, en la edición del año 2016 (el 28 de julio), donde se realizó la observación.

El Suburbio Sur es el territorio urbano más grande de Gualeguaychú. Antiguamente era caracterizado por sus chacras, pero con el paso del tiempo se fueron construyendo planes habitacionales siendo hoy un área superpoblada y heterogénea (Diario el Argentino, 2017).

La asamblea se desarrolló en el salón comunal de la zona, el día 28 de julio de 2016 a las 20:00 horas. La misma tuvo una duración de 2 horas aproximadamente y contó con la asistencia 52 personas que representaban a instituciones educativas, sociales, vecinos auto convocados y diversos colectivos de la zona. La asistencia de hombres y mujeres a la asamblea fue similar. El salón estaba dispuesto con una mesa con sillas delante, detrás se colocaron varias filas de sillas de plástico sin mesas. Los funcionarios se ubicaron al frente proyectando imágenes en una pantalla que permitía visualizar los proyectos y los costos, así como las modificaciones que sufrían a medida que avanzaba el encuentro. Había cuatro miembros de Municipio: el encargado de la Secretaría del Poder Popular (Daniel Vaena), la directora del Gobierno del Pueblo (María Siria Ghisi), la arquitecta del programa (Estefanía Rivas) y otro técnico del equipo.

El Secretario del Poder Popular inaugura la asamblea describiendo el proceso, lo que busca el PP y cómo será la dinámica de la reunión y toma de decisiones. Esto no se discute, simplemente se comunica. El Secretario define su papel como un mediador – coordinador. Es un dato interesante, ya que es el encargado de una Secretaría con varias direcciones.

El PP depende de una de ellas, evidentemente dentro de la Secretaría se le da un rango importante al punto que el mismo Secretario es quien modera la dinámica. Participa también la responsable de la Dirección del Gobierno del Pueblo de la cual depende directamente el PP. El moderador habla de la importancia del respeto aún en la no coincidencia. Dice que si llegado el momento no hay acuerdo habrá votación, pero aclara que hasta el momento no se ha tenido que hacer (claramente se incentiva el no tener que llegar a esa instancia).

Al comienzo de la Asamblea se menciona que hubo proyectos que no presentaron el detalle presupuestal y por tal motivo fueron excluidos. Luego, se proyectan todas las propuestas aprobadas para esta asamblea final, con el detalle de presupuesto de cada una y el total de presupuesto de todas las propuestas, 1.303.013 pesos argentinos. De manera que la asamblea arranca con casi el triple del monto máximo para la zona, 435.000 pesos. De aquí en más la dinámica de la asamblea consistirá en que los participantes, como en un remate, vayan haciendo propuestas de ajuste de sus proyectos para contribuir a bajar ese total a un punto en el que los montos asignados a la zona logren cubrirlos. La tarea fue compleja porque luego de una primera rueda de ajustes aún se estaba lejos de la reducción necesaria. Desde el gobierno se hicieron sugerencias para tratar de destrabar la situación y tratar que prime la lógica de "todos se llevan un poquito". El moderador señaló que disponen de 450 mil pesos por lo cual no era posible pedir proyectos de mucha plata, 100 o 200 mil. Queda claro que los proyectos de más porte no son alentados. En esta lógica solo se puede esperar muchos proyectos pequeños e inconexos entre sí. Se debe tener en cuenta, además, que esta asamblea es el cierre de un ciclo participativo, por lo cual, los proyectos sobredimensionados ya se deberían haber trabajado y adaptado, de manera de ajustarlos a la lógica que estaba primando tanto en los representantes del gobiernos como en los participantes.

Sin embargo, un participante advirtió en la asamblea que la dinámica tal como estaba planteada era perversa porque a él nadie le dijo en asambleas anteriores que pidiera poco, al contrario se lo animaba a pedir más sillas, entonces ahora deben bajar y bajar y los que han pedido justo lo que necesitaban se quedan con menos y otros que ya conocían la dinámica pedían más para bajar o más de un proyecto tenían la posibilidad de ajustar sus propuestas y quedarse con lo que les interesaba realmente. O sea, hay una crítica directa a la metodología.

La asamblea fue pasando por diferentes momentos pero siempre en la búsqueda de reducir los montos. El moderador hizo más de una vez la advertencia de que de no lograr un acuerdo que esté dentro de las posibilidades presupuestales del PP se iría a una instancia de votación y que ésta se haría con los montos originalmente presentados, lo cual implica que habría muchas propuestas no financiadas. Una de las formas utilizadas para bajar los montos fue la exigencia de presencia de participantes que respaldaran la propuesta, en determinados momentos se pasó lista para ver si estaban y se fueron bajando aquellas propuestas que no tenían representantes presentes. Es interesante remarcar que no se evaluaba el contenido y el posible efecto para la zona de las propuestas que se bajaban, sino que simplemente se lo veía como una oportunidad para reducir costos sin afectar las propuestas de los presentes.

Otro argumento utilizado por los participantes en varios momentos de la asamblea fue que los que tenían más de un proyecto descartasen alguno para que todos se pudiesen llevar algo. Hubo un proyecto puntual que se bajó porque al tratarse de una propuesta cara, de veredas, no se podía rebajar para hacer media cuadra de vereda en lugar de una, al principio se hizo esta rebaja y después los propios promotores de la propuesta advirtieron la falta de coherencia y decidieron bajar del todo la propuesta. “Nos seguiremos embarrando” dijo uno de los impulsores de la misma.

En esta dinámica los participantes además de hacer los ajustes que consideran posibles en sus propuestas observan las otras y tratan de presionar hacia la baja a determinados proyectos, así se generan algunas situaciones tensas.

Por ejemplo, algunos participantes presentan un argumento en contra de una propuesta en donde la sede del club social donde se haría la inversión era propiedad de la persona que presentaba la propuesta, por lo cual todo lo invertido quedaría para su patrimonio. Esto fue cuestionado, pero finalmente no se bajó la propuesta. Se observaron también discusiones con participantes que no habían bajado su presupuesto en toda la asamblea pero que argumentaban que ellos tenían una sola propuesta y que no habían sobredimensionado los rubros por lo que bajar implicaba no poder llevar a cabo la misma. Hay un caso particular de una propuesta de taller para niños en situación de exclusión que en un momento se la invita a bajar sus rubros generando la molestia de los participantes que lo presentaron y evidenciando que para muchos el PP es una herramienta para obtener recursos para sus grupos e instituciones y no para pensar en términos de equidad social. La discusión evidencia que podrían establecerse prioridades o rubros, con el argumento de que hay proyectos de inclusión social que podrían tener mayor validez que otros. De todas formas, pese a la intensidad de la discusión, no llevó a la asamblea a adoptar un criterio de priorización en base a ello.

En términos de alcance se debe mencionar que las propuestas no solo implican baja inversión, sino que las rebajas que se hacen durante la asamblea se hacen sin mucho criterio técnico, simplemente se calcula "a ojo" en base a cómo va la dinámica. Se puede decir, por ejemplo, "yo de 10 luces bajo a 5" pero no es claro por qué 5. El moderador, advierte solo en algunos casos puntuales que el proyecto así como queda, con la rebaja, no es coherente y solicita que la rebaja no se haga.

En relación a la coordinación con otras áreas del gobierno, en la asamblea se observa una situación que muestra que, pese a lo mencionado en las entrevistas, existe un diálogo e intercambio de información con algunas áreas.

En concreto, a un proyecto que tenía que ver con tránsito, que implicaba el colocado de cartelería y lomos de burros, se les dice a sus impulsores que estuvieron reunidos con tránsito y que la colocación de lomos de burro es algo complicado que se tiene que estudiar muy bien, por lo cual, solo le presupuestaron la cartelería y les indican que para lo otro deberán reunirse con tránsito para ver la viabilidad y tal vez relocalizarlos. Por lo pronto, eso no se presupuestó dentro del PP. Si le buscan una solución será por el propio presupuesto de tránsito pero no quedó ningún compromiso asumido.

La asamblea cierra luego de más de dos horas con una coordinación telefónica hecha por el Secretario del Poder Popular, que moderó la reunión, y tomó la iniciativa de llamar a la escuela técnica EET N°3 para pedirles un precio de un servicio para un proyecto y de esta forma se bajó los costos del mismo y permitió cerrar la asamblea habiendo logrado la meta presupuestal.

Zona 3, Hospital Bicentenario

La Zona 3 está ubicada en el centro de la ciudad de Gualeguaychú. La asamblea tuvo lugar en la Escuela Técnica EET N°3, ubicada en Rawson 315, el día 26 de julio de 2016 a las 20:00 hs. Tuvo una duración aproximada de 1,5 horas y asistieron 36 personas (24 mujeres y 12 hombres). Se realizó en un salón de clase de la escuela técnica, que contaba con mesas para dos personas dispuestas en tres filas, al frente se ubicaron los representantes del Municipio en una mesa de tipo escritorio sobre la que colocaron el proyector.

Por el Municipio concurrieron el Secretario del Poder Popular (que al igual que en Suburbio Sur dirigió la asamblea), la encargada de la Dirección del Gobierno del Pueblo y una integrante del equipo técnico de PP (arquitecta). Los funcionarios se ubicaron al frente y las personas en mesas dispuestas en filas al igual que un salón de clases.

La asamblea comienza con la explicación de la dinámica, se informa que se inicia con un monto total de 1.100.000$ (73.333 USD) y que se debe bajar a 435.000$ (29.000 USD) que es lo que hay para el distrito. Se aclara que de no haber acuerdo se pasará a una instancia posterior de votación. Al inicio de la asamblea se comunica desde el gobierno que se decidió declarar inviable una propuesta sobre aguas pluviales que superaba los 400 mil pesos (26.666 USD). Se argumentó que era imposible hacerla ya que consideran que no es posible hacer este tipo de obras a través de PP. En el mismo sentido, durante toda la asamblea se presionará sobre los proyecto de más porte que en general implican obras públicas como veredas, etc. El moderador sugiere en determinado momento que los proyectos de muy poco porte no se reduzcan o hagan reducciones de poca magnitud.

Al igual que en Suburbio Sur, en la Zona 3 la dinámica implica ir recortando los proyectos para aproximarse al monto. Esta asamblea es más pequeña y se desarrolla con menos conflictividad que la de Suburbio Sur. En un momento se plantea por parte de un participante darle prioridad a los proyectos de contenido social, es decir, tratar de no reducirlos tanto, y se genera bastante acuerdo con este criterio. Algunas instituciones que tenían más de un proyecto deciden bajar uno de ellos para achicar el valor total. La asamblea a través de diferentes mecanismos presiona para que los que tienen varios proyectos bajen uno o para que los proyectos muy caros bajen sus costos. A los 45 minutos de comenzada la actividad se vota para bajar a los proyectos cuyos propulsores no están presentes. Con este criterio se bajan dos propuestas y pasan a quedar en total 750.000$ (50.000 USD).

Al igual que en la de Suburbio Sur, no hubo realmente una priorización, sino que más bien se recortaron los presupuestos de todos, solo se priorizó en los casos en que había múltiples propuestas y en tal caso fue la propia organización la que priorizó por uno de sus proyectos.

Annunziata (2013), menciona dos variantes teóricas en la literatura sobre deliberación, los conversacionales y los de arte oratorio o retóricos. Los primeros, se basan en la idea de un intercambio puro de argumentos racionales desinteresados, en ellos se rechaza la negociación, la acción estratégica y la mera agregación de preferencias. Se trata de un modelo teórico en ninguna circunstancia observable porque siempre hay seres humanos situados concretamente en clave de género, estrato social, etc. Los segundos, parten de una idea más realista del tipo de intercambio que predomina en las asambleas y aceptan que existe deliberación en la medida que no todos los participantes tengan posición tomada de antemano. Se acepta que un participante compita con otros buscando que su posición sea la ganadora. Pese a estas diferencias de exigencias, ninguno de los dos modelos admite el testimonio como forma de deliberación, este sería un discurso sin demasiadas pretensiones de convencer a nadie y sin pretender a partir de ellos contribuir a decisiones colectivas. Las asambleas de Gualeguaychú estarían próximas a un modelo retórico, encontrándose una alta predominancia de personas con posiciones tomadas y acciones estratégicas, generándose como consecuencia un escaso margen para convencer a los demás de que se está frente a una propuesta valiosa que merece ser apoyada y priorizada.

La asamblea transcurre en esta lógica, en la cual se van bajando estratégicamente algunos proyectos y los montos de todos, buscando que todos los grupos u organizaciones puedan obtener algo de dinero para sus fines. En el final, el Secretario del Poder Popular decide cerrar pasado por 5 mil pesos del máximo admitido, él mismo argumenta que el hablará con los trabajadores de la cuadrilla para que realicen la mano de obra en un proyecto de vereda y de esa forma cerraran los costos de manera adecuada.

En síntesis, en relación al alcance se puede decir que Gualeguaychú opta por una metodología en donde la dinámica lleva a la presentación y aprobación de muchas propuestas de bajo monto por cada zona. No se realizan diagnósticos que permitan priorizar propuestas con un criterio zonal o barrial, sino más bien se piensa desde la perspectiva micro de la organización o el grupo informal.

Si a esto le sumamos que los montos destinados al PP son bajos, tenemos una política con inversiones de bajo impacto. En relación a la coordinación con otras áreas se puede ver, que como es frecuente, el PP necesita de la colaboración del resto del aparato de gobierno pero, sin embargo, se buscan estrategias para moverse con mayor flexibilidad y rapidez de lo que impone la burocracia estatal. La coordinación es valorada aún como insuficiente desde el propio municipio. Finalmente, se han advertido tanto en las entrevistas como en las observaciones de algunas situaciones puntuales en las que el PP pone temas a trabajar desde otras áreas. Esto ocurre, por ejemplo, con tránsito, pero no es visto como una práctica habitual y no hay un mecanismo institucional a través del cual las propuestas que no son viables para el PP o que no reciben apoyos pasen a consideración de otras áreas del Municipio.

5.3. Autonomía o subordinación

5.3.1 Aspectos del diseño institucional

El análisis del diseño institucional del PP permite identificar a quiénes está dirigido y cuáles son los roles que define la normativa para los participantes. En ese sentido, el reglamento establece que pueden presentar ideas todos los vecinos de la ciudad habilitados para votar. O sea, se toma el mismo criterio de habilitación de la ciudadanía jurídica, lo cual hace que el PP general sea para mayores de 18 años. Sin embargo, más allá de esta restricción etaria, el PP no coloca requisitos adicionales como la pertenencia a instituciones formales. Sí exige que la propuesta esté respaldada por al menos veinte vecinos de la zona y luego debe presentarse una institución con personería jurídica como responsable de llevar a cabo el proyecto, pero se prevé incluso la posibilidad de crear una comisión vecinal (en caso de no existir) con este único fin.

Esta convocatoria abierta a la ciudadanía se acompaña con un proceso participativo en el cual la ciudadanía mantiene el protagonismo en las cuatro asambleas sin elegir delegados. Es posible decir, desde la perspectiva de la autonomía o subordinación, que la normativa es más proclive a una participación plural en donde no se convoca únicamente a representantes sociales y al no haber delegación en el proceso resulta más difícil de controlar políticamente.

5.3.2. La voz de los actores

5.3.2.1. Perfil del participante e influencia de lógicas partidarias

A diferencia de lo que se había observado en Córdoba, el PP de Gualeguaychú muestra un perfil de participantes mucho más heterogéneo en donde las comisiones vecinales y sus representantes conviven con una pluralidad de organizaciones y grupos informales asentados en el territorio. En las asambleas junto a los vecinalistas se hacen presentes representantes de instituciones educativas, clubes de niños, agrupaciones religiosas, clubes deportivos, asociaciones de jubilados, ONGs de diversas características y orientaciones, entre otros.

En relación al predominio de representantes de comisiones vecinales o de otras instituciones del territorio, se observan percepciones distintas en función de la zona a la que pertenecen los entrevistados.

En este distrito hay muchas instituciones que participan. Dentro del área programática nomás son cincuenta, entre instituciones educativas, ONG, escuelas... etc. Predominaban las instituciones y todos iban con la idea de ser lo más diplomáticos posibles porque eran todos directivos, había dos o tres comisiones vecinales entre los que más o menos se dio un poco de tirada de pelo pero se descomprimió en un momento. (Gchú_Participante_4_2016)

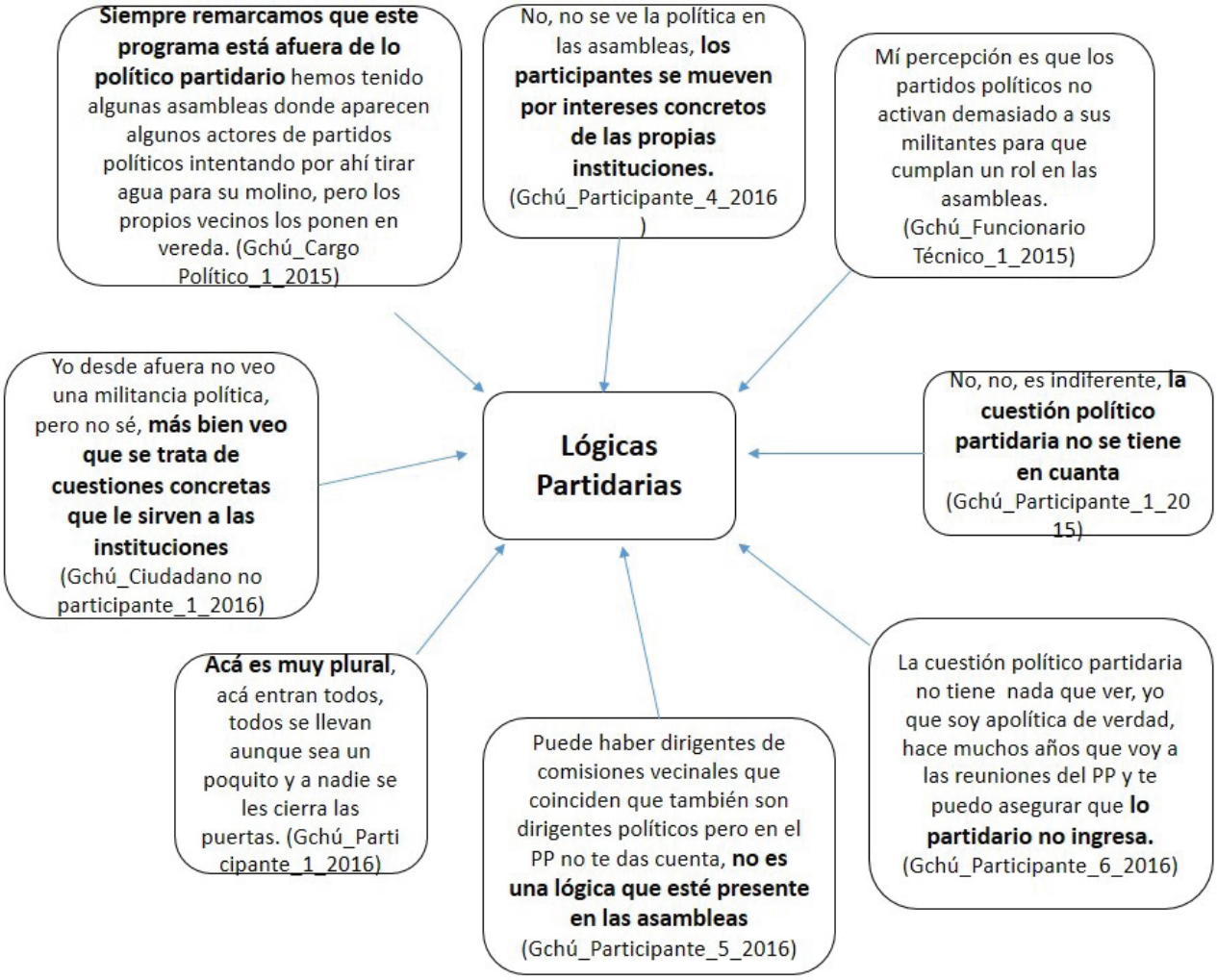
En Suburbio había pocas instituciones, eran casi todas comisiones barriales, el Centro de Salud, una escuela y pocas más y después eran casi todas comisiones vecinales, y son comisiones vecinales poderosas que habían llevado mucha gente. (Gchú_Participante_5_2016).

El primer discurso corresponde a una participante de la zona de 3 Hospital Bicentenario y el segundo a una participante de Suburbio Sur y en ellos puede observarse como se percibe de manera diferente el perfil del participante en uno u otro distrito. Mientras la participante de la zona 3 menciona una amplia y plural participación de organizaciones externas a las comisiones vecinales, en la participante de Suburbio Sur se menciona una participación fuerte de las comisiones vecinales que se hace presente con varios representantes en la asamblea. Como se verá, las observaciones confirman este matiz en el perfil entre las dos zonas, pero de todas maneras, en ambas asambleas se observó una participación mucho más amplia que la restringida a líderes vecinales.

La figura 9 muestra como participantes, no participantes y funcionarios comparten la idea de que la participación en el PP se rige por otras lógicas diferentes a las político-partidarias. Hay una opinión generalizada en ambas zonas en relación a que las asambleas no se mueven por móviles políticos-partidarios y que más allá de que puedan existir personas con vínculos partidarios no participan de ellas en calidad de tal, sino que lo hacen como representantes de organizaciones que vienen a buscar beneficios para la misma.

Se podría decir que el diseño del PP de Gualeguaychú al mismo tiempo que aleja la participación de aspectos sustantivos para el desarrollo de la zona, le imprime una impronta más utilitaria que hace que los participantes prioricen su condición de representantes organizacionales frente a su condición política, ésta última podría emerger más en una lógica en la que se busque pensar de manera estratégica el desarrollo territorial.

Figura 9: Percepciones sobre la influencia de lógicas partidarias en el proceso (Gualeguaychú)



Fuente: Elaboración propia

5.3.2.2. Papel de ciudadanos y el gobierno en la definición de prioridades

De acuerdo a las entrevistas, los participantes manifiestan tomar decisiones libremente y colocan el papel del gobierno como el de un mero mediador en las asambleas. La lógica de construcción de decisiones, de acuerdo a estos discursos, sería, primeramente, una discusión interna en las organizaciones y grupos que deciden participar en la edición. Luego, en base a las dinámicas de las asambleas, le dan forma a la idea y finalmente en un juego de negociación en donde prima un pacto implícito entre participantes de que todos se lleven algo, se toman las decisiones. En ningún caso se percibe la idea de que haya intereses del gobierno por financiar determinadas organizaciones o determinadas temáticas, aspecto este que sí se observó en Córdoba.

Nosotros presentamos proyectos y tomamos decisiones a la interna, pero la participación propiamente en las asambleas la lleva adelante otra persona que es la que está más empapada y es en quien yo delegué el tema. (Gchú_ Participante_2_2016)

Los técnicos y políticos responsables dirigen la asamblea, nada más. Ellos dicen tenemos que llegar a este tope, es lo único que dicen y entre nosotros nos tenemos que arreglar, y si no llegamos a ese tope tenemos que ir a una votación y el que la liga, la liga. (Gchú_Participante_1_2015)

Acá es muy plural, acá entran todos, todos se llevan aunque sea un poquito y a nadie se les cierra las puertas, el que quiere va se presenta lleva su idea y algo va a obtener. (Gchú_Participante_3_2016)

Tanto la participación, como la propuesta ideada y la toma final de decisiones, se advierten como responsabilidad exclusiva de los participantes, y en eso no hubo diferencias ni entre distritos ni entre ediciones. Este aspecto va marcando un perfil del PP de Gualeguaychú en donde ni el gobierno, ni el partido que gobierna, muestran interés en manejar la participación. Ni los participantes, ni las definiciones, se ven afectadas por intereses políticos, pero como correlato de esto, los montos son bajos y las definiciones estratégicas de las políticas para el territorio no pasan por aquí.

5.3.3. Observación de asambleas

Suburbio Sur

Si analizamos la asamblea desde el punto de vista de la influencia de lo político-partidario, lo primero que hay que advertir es que la asamblea contó con una participación de actores diversos en donde hubo representantes de instituciones educativas, sociales, vecinos auto convocados, comisiones vecinales, entre otros. La observación mostró que la lógica que movilizó a los actores durante toda la reunión fue la de conseguir algún beneficio para el grupo al que estaban representando. No aparecen comentarios de tipo político- partidario (ni hacia el plenario, ni en espacios reducidos).

Dentro de los participantes se observan vecinos que no muestran demasiada experiencia participando y que se han visto motivados por la posibilidad de obtener beneficios concretos. Las decisiones que se toman son muy puntuales y pueden resultar de escaso interés desde la perspectiva político-partidaria. Esto, por supuesto, obedece a una intencionalidad del gobierno que es quien plantea el formato de la participación.

Los participantes se mostraron motivados por intereses concretos y no mostraron en ningún momento su faceta político-partidaria y el gobierno en consonancia no colocó temas políticos en la reunión.

El único comentario de esta índole tuvo un contenido propagandístico y fue cuando el Secretario del Poder Popular les dice a los participantes que el programa está garantizado hasta el 2019 (duración del gobierno actual).

En lo que respecta a la capacidad de los participantes de generar propuestas y tomar decisiones de forma autónoma, aspecto que se vincula con lo partidario pero no se reduce a él, se puede decir que a diferencia de lo que se observó en las asambleas de Córdoba, en donde las propuestas ya venían prefijadas y estandarizadas, aquí las propuestas nacen en el seno de las organizaciones y se van moldeando en base a la disponibilidad presupuestal. El gobierno no utiliza ningún mecanismo para intentar dirigir fondos hacia determinados temas y son los propios participantes en una lógica de negociación los que van tomando las decisiones. La actitud del Municipio fue desde el principio la de intentar transmitir la idea de que debía haber acuerdo y que para facilitar esos acuerdos los proyectos debían ser realistas, lo cual significaba que no debían demandar demasiados recursos. El moderador dice de forma explícita al principio de la asamblea que hay 435 mil pesos (29.000 USD), por lo cual, no se pueden pedir proyectos de 100 o 200 mil pesos (6.666 o 13.333 USD). Salvo este aspecto, en donde el Municipio muestra su afinidad hacia proyectos pequeños que dejen contento a mucha gente, el resto va por cuenta de los participantes que ya llegaron con una propuesta armada y que van resolviendo modificaciones a la misma de acuerdo a la dinámica de la asamblea.

Zona 3, Hospital Bicentenario

En esta asamblea predominaron ampliamente los representantes institucionales con relación, tanto a los grupos informales o las comisiones vecinales. Al igual que en la asamblea de Suburbio Sur, no se observó otro interés que fuera más allá de la obtención de beneficios puntuales para la organización a la que representaban. No hubo en la asamblea ningún tipo de identificación política de los participantes, con la única excepción de un miembro del Concejo Deliberante que estuvo en buena parte de la asamblea pero se mantuvo en un rol de observador.

Los representantes del Municipio, al igual que en Suburbio Sur, mantuvieron una actitud neutral con relación a las organizaciones o grupos, pero tratando de que la mayoría de los proyectos obtuvieran financiación. La lógica, más que direccionar inversiones o favorecer a grupos militantes, parece ser la de generar satisfacción ciudadana, a través de pequeñas inversiones, en grupos amplios de la población. En consonancia con eso, y de manera muy puntual, se deslizan algunos comentarios contrarios al gobierno nacional, por ejemplo, el moderador enfatiza en que no previeron una inflación de más de un 40% y que ésta afecta la capacidad adquisitiva de los 435 mil pesos. Es una crítica sutil al gobierno nacional, que se acompaña en tono de broma con la siguiente frase: "*y no quiero seguir porque después dicen que vine a politizar la asamblea*".

En relación a la posibilidad de los ciudadanos de tomar decisiones reales sobre sus problemas, también aquí se pudo ver una moderación que no influyó demasiado en la toma de decisiones, la cual corrió por el carril al cual están acostumbrados y que va en la línea de lo que el gobierno espera del PP: muchos pequeños beneficiarios. El moderador solo recordaba cada tanto que de no haber acuerdo había que ir a votación y daba alguna sugerencia de que no fueran los proyectos más pequeños los que bajaran sus montos. En esta línea, como se mencionó antes, se comunica que se decidió bajar un proyecto de aguas pluviales ya que por su porte (unos 26.600 USD) no podía ser encarada por el PP. El argumento pasó por el lado de que la inversión se llevaba casi toda la plata de la zona, pero no se consultó a los participantes si estaban de acuerdo o preferían renunciar a lo suyo para priorizar esa inversión para la zona. Ese es el límite que marca el gobierno, deja que se muevan con libertad siempre y cuando las instituciones que reciben apoyos sean muchas. En ese sentido, la metodología con la que se desarrolla la asamblea no es algo que se discuta, los representantes indican como se trabajará y en esa lógica, similar a una subasta, transcurre la asamblea.

Recapitulando, en lo que respecta a la autonomía de los participantes para tomar definiciones sobre qué inversiones hacer en el territorio, se puede ver un formato que invita a que las inquietudes y las formas de abordarlo surjan de la propia ciudadanía. No se advierte un interés del gobierno por direccionar las inversiones hacia determinados rubros, ni en ser ellos quienes terminen de darle forma a las propuestas con un criterio técnico. Más bien se nota una flexibilidad para que todo entre con una única limitante que tiene que ver con los montos de las propuestas. Si bien el reglamento no prohíbe que haya una sola propuesta financiada por zona, se advierte tanto en los estudios de factibilidad, como en la propia dinámica de la asamblea, una inclinación hacia la división de recursos entre muchas organizaciones. Esta dinámica se produce en el marco de una participación plural en donde muchos de los participantes no tienen experiencia previa y se han visto atraídos por la posibilidad real de obtener beneficios para su organización. Este pluralismo sumado a que el diseño no genera instancias de representación social hace que el PP se perciba como apolítico-partidario.

Este PP está muy cercano a lo que en el capítulo teórico se ha denominado como "*Compensatorio orientado a la cohesión social*", en donde las definiciones se toman con un alto grado de libertad por parte de los participantes, la convocatoria es plural y no hay un rol importante de militantes políticos. Como consecuencia de esto los montos destinados a la política son pequeños. El gobierno, que jerarquiza el proceso participando en el mismo a través de las máximas autoridades de la Secretaría del Poder Popular, busca a través de la herramienta generar un vínculo con un público plural y para ello no es necesario invertir grandes sumas de dinero. Al mismo tiempo la herramienta tiene una orientación, tanto en el diseño como en la dinámica de funcionamiento, hacia la generación de consensos que favorezcan la cohesión social. En general, lo que se ha visto es que aunque los ciudadanos consideran que los fondos destinados a la política podrían ser mayores, eso no invalida su evaluación positiva de la misma y su reconocimiento al gobierno por llevarla adelante.

5.4. El PP en la campaña y en el nuevo periodo: Cambios y continuidades

Para el análisis del PP en la campaña tendremos en cuenta la percepción de los entrevistados y las notas de prensa digital en donde los candidatos se referían al PP, publicadas en el mes previo a las elecciones municipales. En este caso, no fue posible analizar las plataformas electorales, como se hizo en las demás experiencias, ya que la elaboración y/o presentación de las mismas no es un requisito obligatorio para los candidatos (como ocurre en muchos lugares) y pese a la búsqueda exhaustiva realizada y a consultas al Tribunal Electoral de Entre Ríos, no se pudo acceder a ellas.

Luego del análisis de las proyecciones en el periodo de campaña se analizaran los cambios y continuidades realizados en el PP tras la puesta en marcha del nuevo periodo de gobierno, pese a que quedan fuera del marco temporal definido para la tesis. La inclusión se justifica en el interés de observar estas transformaciones, que ya se proyectaban en el periodo de campaña. El mismo criterio se tomará para el análisis del caso de Paysandú.

5.4.1. Las proyecciones en la campaña electoral

Las elecciones municipales en Gualeguaychú tuvieron lugar el día 25 de octubre de 2015 y fueron protagonizadas por cinco candidatos a las Intendencia: Martín Piaggio (Frente para la Victoria -FPV), Javier Melchiori (Propuesta Republicana), Enrique Ghiglione (Frente Renovador- Unión Popular), Oscar Marchionda (Alternativa Progresista) y Gervasio Hernández (Frente Todos por Gualeguaychú). De los cuales resultó electo Esteban Piaggio candidato del FPV que representa la continuidad de la gestión de Juan José Bahilo, con tan solo 249 votos más que Javier Melchiori (Cambiemos).

Se ha constatado que las referencias al PP en la campaña electoral fueron escasas (cuadro 10) y que ninguno de los candidatos refirió al PP en términos negativos, ni puso en tela de juicio su continuidad.

Sí, siempre pasa que por ahí de otros partidos quieras o no es como que se prenden del PP para sacar rédito. Por lo general, se dice que esto estaba y no se llevó acabo, que este proyecto estaba aprobado y no se hizo. Sin saber cómo es la interna realmente o estar informado de lo que es el PP (...) Nadie ha dicho quiero sacar el PP. Daniel [Vaena, autoridad de la Secretaría del Poder Popular] igualmente siempre hace hincapié en que esto es un derecho que ellos tienen, establecido por ordenanza, que no puede venir cualquiera en el futuro a decirles "no quiero saber nada con el PP". (Gchú_Funcionario Técnico_1_2015)

La cita presentada arriba remarca el carácter político electoral que asume el PP en periodo de campaña, sin que ello implique propuestas en contra de la herramienta. También deja traslucir la idea de que el gobierno en todo momento hace propaganda política con el PP ya que lo coloca como un derecho (que ellos otorgaron) y que debe ser defendido por la población. Podría leerse que una de las formas de defenderlo es darle continuidad al gobierno que lo promovió.

En el análisis de la prensa digital en el periodo de campaña, se encontraron referencias de tres candidatos que aludieron al PP de forma directa.

Cuadro 10: Referencias al PP en prensa digital en periodo de campaña en la ciudad de Gualeguaychú

Candidato	Anuncio u opinión vinculada al PP	Fecha y medio en el que se publicó
Melchiori (…)	"(…) el Presupuesto Participativo Social se generará tomando otro uno por ciento del presupuesto y que ese dinero vaya destinado a todo el tejido que comprende la contención a nivel social (…)"	El Argentino, 20/09/2015
	"El primer gran paso que va relacionado con el tema de las adicciones pasa por el presupuesto participativo. (…) aportar para que se generen otras actividades que permitan a los chicos salir de la calle donde tienen un fácil acceso a las drogas, es una forma de intervenir y prevenir"	El Argentino 20/09/2015
	"(…) la importancia de desarrollar una Carta Orgánica para tener una Gualeguaychú planificada, con una participación ciudadana que prospere más allá de los distintos intendentes que se continúen a futuro (…)"	Cambiemos Gualeguaychú. (Sitio oficial de Facebook de cambiemos en Gualeguaychú) 04/09/2015
Piaggio (…)	"(…) profundización del Presupuesto Participativo."	Análisis Digital, 13/09/2015
	"Voy a armar una secretaría del Hábitat, una secretaría de Poder Popular que trabajará con las instituciones intermedias (…)""Esta secretaría nucleará además todos los proyectos que tengo de índole participativa, como Presupuesto Participativo, Asambleas barriales, el Banco Popular de la Buena Fe y economía social, que tratará de compartir el esfuerzo de todas las instituciones".	El Argentino 20/09/2015
Hernández (…)	"(…) continuaremos con el presupuesto participativo, pero teniendo en cuenta que no se destine a las obras que son inherentes al Municipio sino que tengan como destino las mejoras barriales como plazas".	El Argentino, 20/09/2015

Fuente: Elaboración propia

El candidato Gervasio Hernández (Frente Todos por Gualeguaychú), pone arriba de la mesa un aspecto que ha sido discutido en varias experiencias latinoamericanas de PP y tiene que ver con la pertinencia de financiar o no aspectos propios de la función inherente del gobierno local (Suárez, 2014). Hernández proponía no destinar fondos a las obras inherentes al Municipio. A su vez, Javier Melchiori (Propuesta Republicana) proponía la ampliación del PP generando el PP Social para el cual se destinaría otro 1% del presupuesto. Este PP estaría destinado a contribuir en la tarea de organizaciones sociales que trabajan en la contención a nivel social: merenderos, clubes, ONGs y otros que realizan tareas sociales. La idea es que a través del PP se les brinde un apoyo mes a mes para el desarrollo de la tarea. Un aspecto importante es que esta propuesta fue uno de los ejes de campaña de Melchiori. Continuaría con la política iniciada por el actual gobierno pero crearía un subprograma con su propio sello.

Finalmente, quien resultara electo por el mismo partido que ya estaba en el gobierno (FPV), Esteban Piaggio, refería a una profundización del PP, pero sin especificar en qué consistía, y la creación de una Secretaría de Poder Popular que albergaría al PP junto a otras políticas participativas. Estos aspectos, profundización y cambios en el organigrama, también eran mencionados por el responsable político del PP en la entrevista realizada en esta investigación.

El diseño que tenemos hasta acá sirvió, ahora tenemos que ver cómo podemos mejorarlo (...) Yo creo que hay dos cosas fundamentales a futuro, tratar de ser más equitativo, empezar a darle dentro del organigrama municipal el lugar que corresponda, hoy está como un programa de una dirección, tenemos Intendente, Secretarías, y las Secretarías tienen subsecretarías y Direcciones y dentro de una dirección está el PP como un programa. Cuando por ahí podría ser quizás una Dirección el PP o que dependa de una Secretaría como algo más importante, obviamente eso implica más recursos humanos y financieros y después me parece que la evaluación es fundamental interna y externa (Gchú_Cargo Político_1_2015).

En síntesis, si bien el PP no ocupó un lugar central en la campaña, contó con propuestas concretas por parte de tres de los cinco candidatos. Uno de ellos, quien perdiera la elección por pocos votos, lo catalogada como uno de los ejes de su campaña. Por su parte, Piaggio proponía mejoras en la herramienta y en el apartado que sigue se analizará en qué medida, y con qué contenidos, estas modificaciones fueron llevadas a cabo en el actual periodo de gobierno.

5.4.2. El PP en el nuevo periodo de gobierno

El nuevo Intendente de Gualeguaychú, Esteban Piaggio, había prometido profundizar el PP y transformar el organigrama municipal, dándole más estatus a las políticas participativas. Cabe recordar que el PP de Gualeguaychú cuenta con una ordenanza que establece algunos de los trazos más generales del diseño, por tanto, una modificación importante necesita una previa aprobación legislativa. Es así, que en la edición observada no hubo modificaciones en el diseño del PP general, si en el organigrama de gobierno, que se analizará de forma específica en la siguiente sección[21], y además se incorporó un subprograma más dentro del PP destinado a los adultos mayores[22].

Sin embargo, los cambios se continuaron procesando y en 2017 se formularon dos nuevas ordenanzas para el PP, una, la Nº 11.654/2011, creaba un nuevo subprograma con un diseño temático, el PP de Turismo[23]; la otra, Nº 12.125/2017, generó modificaciones importantes en el diseño del PP general.

21- Se creó la Secretaría del Poder Popular donde se nuclean las principales políticas participativas del gobierno y dentro de ellas el PP.

22- Se crea a través de la ordenanza Nº12.041/2016 en donde se establece que esta línea del PP está destinada a personas mayores de 60 años y en ella la ciudad será considerada como una sola zona destinando aproximadamente unos 12.000 USD por año para el desarrollo de la misma. Si bien se trata de una línea del PP a la cual se destinas bajos montos es de destacar su carácter de pionera a nivel nacional.

Los principales cambios metodológicos que propone la ordenanza Nº 12.125/2017, y que regulan el proceso a partir de la edición de 2018, se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- El monto asignado al programa será de entre 1 al 2 % del presupuesto anual municipal.

- El presupuesto asignado a cada zona se dividirá en dos, un 25% se destinará a un proyecto global comunitario que se debe elaborar entre todos los presentes en la asamblea, y el resto del monto será para proyectos de interés de organizaciones y grupos de vecinos.

- No podrán presentarse más de dos proyectos por institución.

- Para que un proyecto obtenga factibilidad no deberá superar el 50% del total del monto determinado para proyectos de interés comunitarios de la zona.

- El programa no contempla agua, cloaca, cordón cuneta, pavimento o veredas (salvo en los casos de acceso a establecimientos públicos o de actividad social).

- Se conformará el Consejo de PP integrado por vecinos y concejales de todos los bloques, el cual tendrá como fin evaluar el ciclo del programa, el cronograma de ejecución de obras y estadísticas sobre participación ciudadana.

23- Esta modalidad de PP busca articular las políticas de turismo con las políticas de participación ciudadana y consiste en la posibilidad de presentar propuestas por parte de prestadores turísticos. Las mismas deberán ser exclusivamente referidas a la actividad turística y de carácter común, es decir, no podrán ser propuestas que beneficien exclusivamente a un prestador. La política se aplica tomando a la ciudad como un todo, sin divisiones del territorio.

Como se ve, la ordenanza actual fija un monto de presupuesto a destinar que puede oscilar entre 1 y 2% del presupuesto municipal, esto no estaba especificado en la anterior ordenanza y de acuerdo a lo expresado por los funcionarios del PP, el presupuesto destinado estaba cercano al 1%. A su vez, se establece un tope para el costo de los proyectos que no podrán superar el 60% del total destinado a la zona, esto no figuraba en la anterior ordenanza pero funcionaba de esa forma ya que eran muy pocos las propuestas que superaban ese porcentaje y no resultaban aprobadas. En algún caso se observó que el Municipio no le otorgó viabilidad a proyectos de ese porte, y en ese sentido, seguramente se buscó darle más trasparencia al estudio de viabilidad estableciendo el criterio en la ordenanza. La transformación más relevante es la de obligar a las asambleas a generar un proyecto global comunitario, al que se le debe asignar un 25% del presupuesto de la zona. Este aspecto, al menos en términos de diseño, lleva a pensar en proyectos de zona, que trasciendan los intereses particulares de las organizaciones, y lleva a pensar en la posibilidad de que se dé un tipo de debate menos interesado y con más inspiración en los diagnósticos que la propia gente haga de la zona. A su vez, la asignación de un monto de 25% asegura un cierto porte para esta inversión comunitaria, sin eliminar la otra lógica, de pequeñas transformaciones para muchas organizaciones, para la cual queda reservado el 75% del presupuesto de cada zona. Para el año 2018, primera edición en la que se aplicará esta transformación, el presupuesto destinado es de aproximadamente unos $11.340.000 (756.000 USD, 84.000 USD para cada zona) lo cual representa un crecimiento de un 58,6% de los montos destinados en relación a la edición 2016.

En el periodo de campaña electoral, el partido de gobierno había prometido cambios que profundizarían el PP, aunque sin especificar cuáles serían estos cambios metodológicos Las transformaciones metodológicas del PP general se puede valorar de forma positiva ya que podrían aminorar los efectos de dispersión de la inversión e instalar un espacio para pensar el desarrollo de la zona en su conjunto (más allá de las particularidades).

Entonces, es posible afirmar, que luego de asumido el nuevo gobierno (que representa la continuidad del FPV al frente de la comuna), siguiendo los planteamientos del periodo de campaña, se modifica el organigrama de gobierno, creándose una Secretaría para nuclear las políticas participativas. A su vez, quien era director de Consorcios y Comisiones Vecinales (en donde estaba el PP) pasa a dirigir la nueva Secretaría. Para el Secretario, el PP es considerado la política estrella de la Secretaría y él mismo dirige las asambleas contribuyendo a elevar por la vía de los hechos el status del PP. Se destaca, a su vez, el compromiso de los responsables como un elemento de institucionalización / consolidación.

Además, el nuevo gobierno generó algunos cambios con miras a dar crecimiento al PP, por un lado, creó el PP para adultos mayores y el PP de Turismo, y por el otro, transformó el diseño del PP general. Este último aspecto, solamente se pudo analizar a través de la normativa ya que recién se comenzó a ejecutar en la edición 2018. Esto último muestra un relacionamiento entre gobierno y normativa diferente al observado en Córdoba en donde los cambios se produjeron de hecho no de derecho y la ordenanza tiene diferencias notables con el proceso real.

Más allá de algunas observaciones puntuales sobre el diseño predomina entre los participantes entrevistados una evaluación positiva del PP como política pública, como muestran los siguientes fragmentos de entrevistas a participantes y no participantes:

(…) Por lo menos a nosotros nos ayudó mucho (...) ellos se han portado re bien. Vamos a la oficina nos atienden bien, nos explican cómo es el asunto. (Gchú_ Participante_1_2016)

No sé qué mejorar porque no lo conozco al detalle pero me parece que es un proceso democrático valioso donde la gente puede decidir en aspectos presupuestales. (Gchú_Ciudadano no participante_1_2015)

Siempre hemos sido beneficiados como institución, por ahí si te puedo decir que nos ha tocado renunciar a la totalidad de lo que nosotros esperábamos, pero es entendible porque es para beneficiar a muchos más. Cuantos más proyectos entren en un PP de determinado año más personas se benefician (...) Y ahora está el PP joven, el PP de la tercera edad, es lindo porque hace que más gente se comprometa. (Gchú_Participante_5_2016)

Creo que tal vez a la ciudadanía le falte un poco de interés a nivel social, la ciudad. De todas formas Gualeguaychú es una ciudad que hace muchos años que está en el proyecto participativo que va creciendo y que hay muchos logros, se han hecho muchas cosas en la ciudad gracias el PP (...) A mí me parece que se va sumando gente, que no es un pequeño grupito, la gente se va enterando y va creciendo la participación. La gente se va dando cuenta que cualquiera puede participar. (Gchú_Participante_6_2016)

Estas opiniones van consonancia con el aumento de proyectos aprobados (pasó de 65 en 2012 a 221 en 2017) lo cual, siguiendo la lógica de la dinámica de aprobación hacen suponer que hay más grupos involucrados en el proceso. A su vez, de acuerdo a los datos que publica el diario "El Día online" sobre los resultados de una encuesta de opinión pública realizada por el gobierno en 2015, la herramienta contaba con el siguiente aval: un 67% de los encuestados piensa que el PP es una herramienta muy buena, el 32% que es buena y el 1% que es regular ("El Presupuesto Participativo tiene un 99% de adhesión entre los vecinos", 2015).

Pensando en términos de institucionalización, además de este aval ciudadano, el PP de Gualeguaychú cuenta con un nivel medio de formalización en donde si bien los gobiernos locales no están obligados por leyes nacionales a aplicarlo, sí hay una normativa del legislativo local que establece que la política debe hacerse y de qué forma. A su vez, los actores políticos muestran un respeto a esas reglas de juego y si bien no fue un tema central en la campaña política hubo propuestas de tres de los cinco candidatos con miras a profundizar la herramienta.

Entonces, el PP de Gualeguaychú muestra un alto aval ciudadano y un nivel medio de formalización (con normas legislativas locales), lo cual permite hablar de un nivel alto de institucionalización de la política. En sintonía con ello, hubo propuestas políticas en la campaña tendientes a profundizarlo y nadie puso en cuestión su continuidad, pese a su asociación con el partido que lo inició, el FPV. En este escenario, de alta institucionalización, en donde existe un aval ciudadano que representa a una pluralidad de actores, los periodos de campaña pueden generar espacios para el surgimiento de iniciativas que amplíen el alcance de la política.

El PP no es utilizado en Gualeguaychú como una forma de gestionar a través de grupos restringidos influenciados por el gobierno, sino como una política con una convocatoria amplia, que en las ediciones 2015 y 2016 tiene un alcance limitado, cuya vocación estaba puesta más en generar beneficios a muchos actores sociales que en lograr avances significativos en la resolución de problemas de las zonas. Sin embargo, esta misma función orientada a generar simpatías amplias en la ciudadanía posibilita que los periodos de campaña sean un espacio de oportunidad para ampliar el alcance de la política en base a las propuestas realizadas por los candidatos. En este caso, pudo verse una ampliación en el alcance, y aunque solamente se puede juzgar en términos de diseño, la impresión es que el PP de Gualeguaychú con el paso del tiempo va incorporando elementos del modelo "Instrumento de empoderamiento democrático" que se combinan con aspectos del modelo "Compensatorio orientado a la cohesión social.

El argumento principal que justifica la afirmación de que el tipo de PP está cambiando de acuerdo a la modelización propuesta, es que la compensación pasa sobre todo por darle pequeñas ayudas a muchos, sin generar propuestas de mayor alcance en donde los proyectos tengan capacidad de beneficiar a personas de muchas organizaciones o grupos (contando con inversiones mayores), esto es básicamente lo que se vio en las ediciones 2015 y 2016, pero a partir de las modificaciones de 2017 (para aplicarse en 2018) el diseño genera

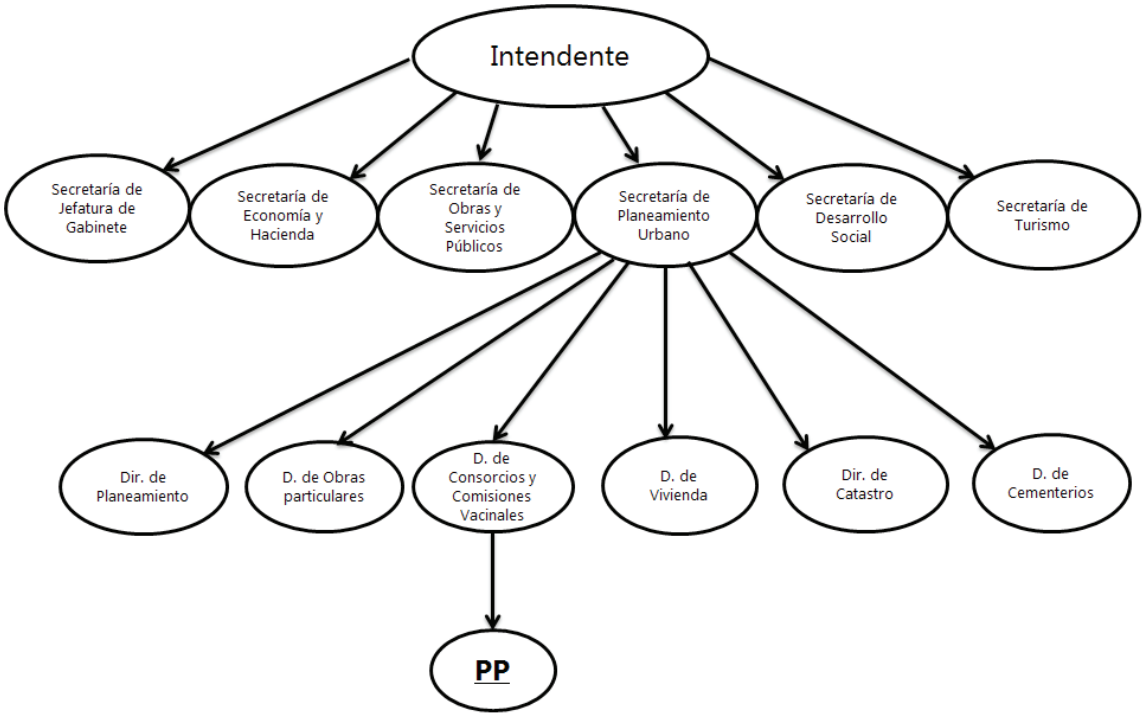
una combinación entre un espacio para formular estas pequeñas propuestas para compensar a grupos particulares con la existencia de un espacio que tiene como objetivo levantar la mirada hacia propuestas de mayor alcance que implican pensar en la zona más que en el grupo de pertenencia. Se puede decir que la idea de la cohesión social sigue presente porque no se compite sino que se fomentan los acuerdos con algún sentido de solidaridad social, pero el PP no se ha quedado solo con ese objetivo sino que ha colocado elementos en el diseño característicos de una herramienta más potente desde la perspectiva del alcance, y eso de acuerdo a la modelización de esta tesis le da algunos rasgos de empoderamiento democrático aunque sin abandonar del todo el modelo Compensatorio orientado a la cohesión social.

5.5. Análisis de la posición del PP en el organigrama y su relación con el alcance y sostenibilidad del mismo

Como se ha dicho, una de las transformaciones que se generaron en relación al PP en el nuevo periodo de gobierno tuvo que ver con una modificación de ubicación de la política en el organigrama de gobierno. Por ello, el análisis se dividirá en dos, periodo 2011-2015 y 2015-2019.

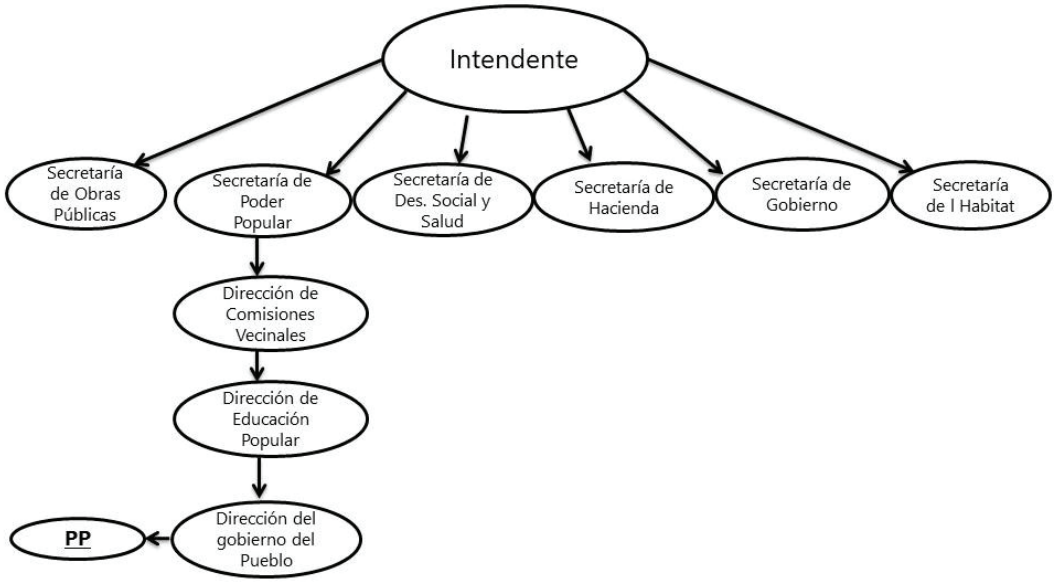
Como puede observarse en las figuras 10 y 11, tanto en el periodo de gobierno anterior como en el actual, el PP aparece en una posición baja en la cadena jerárquica. En la actualidad se ubica como un programa que está dentro de una dirección (del Gobierno del Pueblo), la cual depende de una Secretaría (de Poder Popular). Esto sin embargo, como se ha visto en las observaciones y entrevistas, no tiene la misma percepción de relevancia que tuvo en Córdoba donde los funcionarios advierten una falta de peso político derivada del status, que los limita a la hora de trabajar con las demás áreas. En Gualeguaychú, sin embargo, el Secretario del Gobierno del Pueblo, que anteriormente era Director de Consorcios y Comisiones Vecinales, considera al PP como una política clave dentro de su Secretaría y se observó que el mismo asume muchas de las negociaciones necesarias en la política, lo cual hace que en los hechos, en el escenario actual, el PP tenga una dependencia casi directa de una Secretaría.

Figura 10: El PP en el organigrama del gobierno de Gualeguaychú (2011-2015)



Fuente: Elaboración propia

Figura 11: El PP en el organigrama del gobierno de Gualeguaychú (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, en relación a las conexiones que establece el PP, se puede observar que la Secretaría de Poder Popular fue creada para este nuevo ejercicio de gobierno y tal como lo muestra la figura 11, nuclea todas las direcciones (y sus respectivos programas) referidas a la participación ciudadana. Por su parte, las actividades de planificación y administración están ligada a otras secretarías. Se podría decir, siguiendo el razonamiento de Melo Romão (2014), que por su cercanía con las unidades de participación, el PP va a tender a orientarse más hacia el establecimiento de un diálogo con la ciudadanía que a la toma decisiones relevantes para la ciudad. Aunque este diálogo es amplio y no restringido a militantes y simpatizantes cercanos al gobierno como puede suceder con más frecuencia en los casos en donde el PP se gestiona a través de los Consejos de PP integrados por ciudadanos y gobierno.

Como puede observarse en la figura 10, en el periodo anterior, el PP formaba parte de la Dirección de Consorcios y Comisiones Vecinales, la cual dependía de la Secretaría de Planeamiento Urbano. A partir de esta nueva estructura toda la plataforma de programas participativos pasa a tener un status de Secretaría en la que se inscribe el PP. De manera que el PP siempre estuvo más cerca de la estructura de participación que de la de presupuesto, aunque dependiendo de la Secretaria de Planeamiento Urbano. La participación en su conjunto adquiría una posición más estratégica para dialogar con aspectos de planificación, en este caso, de planificación urbana, que es un área que se vincula con buena parte de los proyectos presentados en el programa.

En este periodo de gobierno, iniciado a fines del año 2015, los programas participativos adquieren un status mayor al conseguir posicionarse como Secretaría, pero el PP se mantiene como un programa dentro de una dirección y al acompañar a los programas participativos hacia afuera de otras secretarias se aleja en el organigrama de los aspectos de planificación estratégica. No se avizora en el organigrama una capacidad de influencia de los programas de participación hacia otras áreas de la actividad de gobierno.

5.6. Conclusiones del capítulo

El PP de Gualeguaychú en las ediciones estudiadas (2015-2016) presentó una caracterización cercana al modelo que en esta tesis se ha denominado *Compensatorio orientado a la cohesión social*. Esto es, un PP en el cual los ciudadanos tienen margen importante de discrecionalidad a la hora de definir las problemáticas a abordar y la forma de hacerlo, los actores son plurales y no se observa una influencia política en la toma de decisiones. Sin embargo, estas definiciones no alcanzan un porte importante y en general no abordan temas sustantivos de la zona, sino que más bien se ocupan de una multiplicidad de demandas dispersas que benefician de forma puntual a las organizaciones o grupos informales que los presentan. Sin embargo, más allá del elemento puntual de las propuestas financiadas el hecho de generar un ámbito de deliberación donde se pone el acento en la generación de acuerdos con un sentido de solidaridad social le da al PP un efecto orientado a fortalecer la cohesión social.

Como se pudo observar en la campaña electoral, ningún partido puso en tela de juicio la continuidad, por el contrario, se plantearon propuestas para ampliar su alcance. Esto se puede interpretar bajo la óptica de la institucionalización en donde un nivel alto de aval ciudadano puede llevar a que el periodo de campaña se transforme en un espacio de oportunidad para ampliar el alcance de la política. En ese sentido, el modelo *Compensatorio orientado a la cohesión social* podría virar en dirección hacia un modelo de "*Empoderamiento democrático con agenda consensuada*". Las transformaciones generadas por el nuevo gobierno, que representa la continuidad de la gestión anterior, podrían respaldar esta hipótesis.

Las transformaciones se pueden sintetizar en: la creación de la Secretaría del Poder Popular que nuclea las políticas participativas en la que se inscribe el PP cumple la promesa de hacer cambios en el organigrama; las dos nuevas líneas de PP (Adultos mayores y Turismo) y la ampliación del alcance en el diseño del PP general a partir de la ordenanza 12.125/2017 de 2017. En este último punto se puede decir que a partir de esta nueva ordenanza la herramienta adquiere una mayor potencialidad en términos de impacto propiciando el abordaje de algunas problemáticas de zona que trasciendan los intereses de los propios grupos. Cabe hacer investigaciones futuras para observar cómo funcionan estas modificaciones.

CAPÍTULO 6
EL CASO DEL PP DE LA CIUDAD DE PAYSANDÚ

6.1. Introducción

6.2. Alcance
6.2.1. ¿Para qué sirve?: Análisis del diseño institucional
6.2.2. La voz de los actores
6.2.2.1. Efectos de las propuestas
6.2.2.2. Coordinación y cooperación
6.2.2.3. Orientación de políticas públicas

6.3. Autonomía o subordinación
6.3.1. ¿Cómo se gestiona?: Aspectos del diseño institucional
6.3.2. La voz de los actores
6.3.2.1. Perfil del participante e influencia de lógicas partidarias
6.3.2.2. Papel de ciudadanos y el gobierno en la definición de prioridades

6.4. El PP en la campaña y en el nuevo periodo: Cambios y continuidades
6.4.1. Las proyecciones en la campaña electoral
6.4.2. El PP en el nuevo periodo de gobierno

6.5. Análisis de la posición del PP en el organigrama y su relación con el alcance y sostenibilidad del mismo

6.6. Conclusiones del capítulo

6.1. Introducción

En Paysandú el Presupuesto Participativo se implementa desde el año 2005. Desde sus orígenes hasta la actualidad ha pasado por administraciones de distintos partidos políticos. Fue implementado por primera vez por el Frente Amplio, luego lo continuó un gobierno del Partido Nacional y desde el 2015 su ejecución vuelve a estar en manos del Frente Amplio. Estos cambios de gobierno explican las sucesivas modificaciones del diseño, siendo las más importantes las que ocurrieron en el año 2010, con la llegada del Partido Nacional a la Intendencia, y en el año 2017, durante el tercer año de gobierno del Frente Amplio (2015-2020). En el segundo semestre del año 2015, el nuevo gobierno optó por hacer modificaciones mínimas en relación a lo que se venía haciendo en la gestión del Partido Nacional. Sin embargo, habían anunciado cambios importantes que condujeron a suspender el mecanismo por un año para pensar en su reforma, durante 2016, y a reactivarlo con un nuevo diseño en 2017.

Al igual que en Gualeguaychú, debido a que el campo de la tesis se ejecuta durante el 2015 y 2016, estas modificaciones posteriores son evaluadas en el apartado de cambios y continuidades y en base al diseño y no en relación al funcionamiento efectivo[24]. A su vez, la no implementación de la edición 2016 impidió la realización de observaciones de asambleas como se había hecho en los casos argentinos. Es por eso que en este capítulo se analizan los hallazgos generados en las entrevistas realizadas durante 2015 y 2016 y los siguientes materiales documentales: normativa, notas de prensa digital, plataformas políticas y organigrama de gobierno.

24- Para comprender mejor las transformaciones, y pese a que los casos evaluados en profundidad son las ediciones 2014 y 2015 (última del Partido Nacional y primera del Frente Amplio), se decidió incorporar una entrevista a un funcionario político del área de PP realizada durante el 2018.

6.2. Alcance del PP en las diferentes experiencias

6.2.1. ¿Para qué sirve?: Análisis de diseño institucional

El diseño institucional del PP de Paysandú tiene un nivel de formalización bajo, sin la existencia de normas nacionales y/o departamentales que lo regulen. El diseño de la política está expresado desde sus orígenes, en el año 2005, en bases elaboradas por el Departamento de Descentralización de la Intendencia de Paysandú. Se analizará aquí el diseño aprobado por el Partido Nacional (2014) y luego las modificaciones puntuales implementadas en la edición 2015 por el Frente Amplio.

Si tomamos en cuenta la clasificación de los PP en temáticos y territoriales, es posible catalogar a este PP como territorial, aunque organizado por temas. Por un lado, las inversiones se definen de manera territorial, dividiendo la ciudad en 8 distritos y, por otro, se definen cinco ejes temáticos dentro de los cuales se compite en cada distrito. Los ejes son: obra y/o servicio departamental (1ro. USD 9860, 2do. $u. USD 7390 y 3ro. USD 4930), inclusión social (1ro. USD 9860 y 2do. $u. USD 7390), discapacidad (el proyecto presentado puede ser del total de la suma, USD 7390), educación (el proyecto presentado puede ser del total de la suma, USD 7390), salud (el proyecto presentado puede ser del total de la suma, USD 4930) y juventud (el proyecto presentado puede ser del total de la suma, USD 4930). De esta manera el gobierno coloca determinados temas sobre los que incidirá el PP en cada zona y define un número limitado de proyectos a financiar en cada eje. Esta característica puede considerarse como un elemento que potencia resultados ya que controla la dispersión de las inversiones, asegurando uno o unos pocos proyectos para cada uno de los temas.

Sin embargo, este aspecto positivo para el efecto se ve atenuado por otros dos elementos: los montos asignados y el énfasis puesto en la competencia de organizaciones o grupos.

En relación a los montos, pese a que los proyectos aprobados por tema son pocos, éstos no tienen gran porte, impidiendo generar inversiones importantes para la zona. Por otro lado, el formato competitivo, donde se definen los proyectos por elecciones universales y secretas, lleva a que, a pesar de que existen asambleas, no se generen proyectos comunitarios, sino por organizaciones o grupos que participan dentro de los diferentes ejes temáticos. Esto implica que pese a que el diseño tiende a controlar la cantidad de propuestas financiadas y la dispersión temática, no se trata de un PP en el cual se propicie la existencia de obras comunitarias zonales de calado, sino que se incentivan inversiones pequeñas para el beneficio de las organizaciones o grupos que las presentan.

En la gestión del Partido Nacional (2010-2014) se incorporaron las asambleas obligatorias donde se buscaba que los participantes expongan su problemática y propuesta de abordaje frente a los demás ciudadanos, posibilitando, a su vez, la existencia de acuerdos dentro de los ejes temáticos con miras a repartir los fondos destinados a ese rubro. Como se verá, en los hechos los acuerdos han cristalizado en la repartición del dinero entre los grupos pero sin tener un proyecto en común, sino que cada cual tiene su propuesta vinculada a su institución.

En la edición de 2015, el Frente Amplio propuso cambios en la presentación de proyectos. Las temáticas eran las siguientes: Obra /Equipamiento (financiando 2 proyectos de hasta USD 8741), Educativo/ Cultural (financiando 3 proyectos de hasta USD 3496), Deportivo (financiando 3 proyectos de hasta USD 3496), Salud/ Género (financiando 3 proyectos de hasta USD 3496). Estas áreas le dieron un poco más de claridad a la delimitación de proyectos en temáticas ya que en la anterior clasificación dejaba margen de opción a los grupos y organizaciones participantes, sobre todo en los temas de inclusión social, discapacidad y educación en donde en muchos casos, por la actividad que desarrollaban, podían optar año a año en cual incluir su propuesta. Se modificó además la cantidad y el monto de proyectos a aprobar por cada rubro, pero el porte de los proyectos era bastante similar. Por otro lado, la temática joven se eliminó y volvió a implementarse el PP Joven que se había impulsado en el primer periodo del Frente Amplio.

6.2.2. La voz de los actores

6.2.2.1. Efecto de las propuestas

En una primera instancia se analizarán los discursos recogidos durante el 2015, antes de las elecciones departamentales, los cuales refieren a la última experiencia de PP llevada a cabo por el gobierno del Partido Nacional en 2014. Luego se presentarán los testimonios recogidos durante 2016 referidos a la primera edición del gobierno del Frente Amplio instalado en mayo de 2015.

Como se dijo más arriba, el PP de Paysandú, al igual que los demás casos analizados en esta tesis, se puede definir como de enfoque territorial, en donde, si bien durante la gestión del Partido Nacional se plantearon algunos ejes temáticos, estos fueron utilizados para excluir problemáticas y para combatir el efecto de las inequidades en la competencia, pero siempre desde una lógica territorial (micro) y no de ciudad, como proponen los PP temáticos.

El encargado del PP durante la gestión del Partido Nacional lo expresa así:

Nuestra visión fue que no podía ser un presupuesto abierto, sino que tenía que tener temáticas porque de lo contrario no se generaba inclusión, había mucha gente que quedaba afuera y además con la temática nosotros también le damos independencia económica. Al ir por temática ya no compite una institución de discapacidad, por ejemplo, que le cuesta enormemente juntar adherentes a su propuesta, con otra de otro rubro que lleva mucha más gente, sino que compiten entre pares, eso fue uno de los objetivos, por eso que nosotros para eliminar esa brecha de injusticia tratamos de encuadrarlo en temáticas (Pdú_Cargo Político_1_2015)

Como puede verse en el testimonio, la intención política era la de asegurar ciertos recursos para cada sector, y en ese sentido, no se podía dejar competir libremente a las instituciones dentro de cada distrito. La forma de asegurar que cada sector tuviera proyectos financiados era separando la competencia por temática para de esta forma evitar que instituciones con mucha base de apoyo como las escuelas o los liceos terminen llevándose año a año todos los recursos.

La experiencia de Paysandú sigue la tendencia que, en general, se ve en los PP de la región, orientados a pequeñas transformaciones en escalas territoriales reducidas (Montecinos, 2009).

Ese año ganamos para el cimiento, y ahora en el siguiente año volvimos a presentar y ganamos la construcción del salón. (Pdú_Participante_1_2015)

Hay proyectos como la castración de perros (…) (Pdú_Participante_2_2015)

Para nosotros, toda la rehabilitación que hacemos es gracias a lo que hemos podido comprar con ese dinero. (Pdú_Participante_3_2015)

Por ejemplo, en el barrio hay un club deportivo que reformaron la sede (Pdú_Ciudadano no participante_1_2015)

Todo esto que ves acá, desde la edificación, muebles, etc. todo fue hecho con el PP (Pdú_Participante_4_2015)

En general, esto se evalúa positivamente. Si bien aparecen algunas voces que sugieren la necesidad de aumentar los montos y modificar el diseño de manera de que ganen menos proyectos pero de más porte, aún en estos casos no se está pensando en proyectos de interés general para la zona o la ciudad, sino en intereses particulares que afectan a un determinado grupo de personas, de una escala pequeña como un club, una escuela, una asociación para la atención de la discapacidad u otras.

Es decir, el cuestionamiento no es hacia las micro temáticas, sino hacia el hecho de que esas problemáticas necesitan de sumas más elevadas para resolverse.

(…) bueno siempre se puede mejorar, dar un poquito más, agregar un poquito más, porque ahora nomás a nosotros no nos va a dar ni para empezar, pero siempre es una ayuda. (Pdú_Participante_3_2015)

Yo en lo particular creo que habría que repartir entre menos proyectos y más cantidad de dinero. Es decir que si vos ganas un año el PP te dé para financiar tu proyecto de forma contundente. Aunque no te puedas presentar al otro año. (Pdú_Participante_2_2015)

Como se ha visto, este no es un tema novedoso, sino una tendencia. Así lo advierte Montecinos (2011), quien explica para los casos chilenos que cuando se discuten temas de la ciudad, la participación cae en intensidad y asumen un rol más protagónico los representantes sociales. De esta forma se van direccionando las temáticas de los PP más hacia temas reducidos que a temas de interés general. Se puede decir que los diseños como el de Paysandú llevan intencionalmente a ese tipo de propuestas, pero a su vez la ciudadanía se siente cómoda en este formato en donde puede obtener beneficios concretos para grupos reducidos.

Si bien el diseño establece que en las instancias de asambleas pueden haber acuerdos entre organizaciones que deciden no competir y dividir los montos, los acuerdos planteados no van en la dirección de atacar una problemática común de la zona y destinar los fondos a la misma, sino de dividir el dinero y llevarse un poco cada grupo.

Lo de las alianzas es bueno, es bueno porque nos ayudamos, un poquito para cada uno, pero me gustaría que fuera un poquito más de plata. (Pdú_Participante_1_2015)

Nosotros ganamos en ese año el primer y el segundo premio, cuatrocientos cincuenta mil pesos por cada uno, ahora es todo distinto, es por temática, y este año en salud creo que fue lo mínimo ciento cuarenta mil pesos para dividir entre dos. (Pdú_Participante_3)

Pese a los montos bajos, que fue resaltado de forma unánime en los discursos, llama la atención que muchas organizaciones sociales se vuelven dependientes del PP para desarrollar su actividad (algo que se ha observado también en Montevideo). Es decir que para ellos ganar el PP significa obtener el presupuesto con el que deberán trabajar durante el año.

(…) es re importante, porque nosotros toda la rehabilitación que hacemos es gracias a lo que hemos podido comprar con ese dinero, el pago de la fisioterapeuta, parte del pago de la camioneta que nos traslada. Lo que tenemos es gracias al PP. (Pdú_Participante_2_2015)

Te genera esa dependencia, nosotros somos PP dependientes, esto funciona porque está el PP, sino no funciona. (Pdú_Participante_3_2015)

Nuestra investigación sugiere que determinadas organizaciones difícilmente podrían sobrevivir sin esa "ayuda" ofrecida por el PP, lo cual, por un lado, hace que valoren la herramienta, pero por el otro, genera precariedad y dependencia. En julio de 2015 asumió la Intendencia el Frente Amplio, que fue la fuerza política que creó el PP en Paysandú en el año 2005. En aquel entonces el director de descentralización era Guillermo Caraballo, quien ahora es Intendente y quien había tenido un rol protagónico en el diseño e impulso de esta herramienta de participación. Tras 5 años de gestión del Partido Nacional (que inicialmente se debatió entre quitar o continuar el PP, definiéndose por mantenerlo con modificaciones) retomó el poder el Frente Amplio. Este último decidió someter la herramienta a evaluación. Ambas fuerzas políticas iniciaron sus gestiones indicando que era necesario transformar lo que había hecho el gobierno anterior. Podemos especular con que de esta forma buscaban diferenciarse y poder obtener algún rédito político de la aplicación de la herramienta.

El PP está en una fase de discusión para su relanzamiento, con el fin de afianzarlo y transformarlo en una instancia emblemática en la gestión de este gobierno (Pdú_ Cargo Político_1_2016).

Pese a este discurso de transformación con el que se inaugura la gestión, la primera edición de este periodo no presenta grandes cambios en el diseño, apenas se observa una reorganización de los temas y un cambio en la cantidad de proyectos aprobados y en los montos, pero nada sustantivo. Como se dijo, el otro cambio tuvo que ver con volver a apostar por el PP Joven como forma de canalizar la participación en este estrato, quitándolo como temática del PP general. El impasse para repensar el diseño llego durante el 2016, pero en 2015 se implementó con muy pocas innovaciones.

En 2015 se hizo una modificación muy leve, más de control que otra cosa y se hizo el PP (…) (Pdú_Cargo Político_1_2018).

Por ello, los participantes no identificaron grandes cambios, sino más bien continuidades en relación a lo realizado en la gestión del Partido Nacional. Tanto la asistencia obligatoria a las asambleas como la competencia dentro de temáticas, que fueron las incorporaciones principales del gobierno anterior, se mantuvieron, y los cambios no generaron una lógica diferente en cuanto al tipo de proyectos y el efecto de los mismos.

(…) No, no, las bases, las reglas son las mismas que ediciones anteriores con el otro gobierno. Como que sigue en la misma línea." (Pdú_Partricipante_5_2016)
Para mí la filosofía del PP, que es que la gente pueda decidir en qué gastar, se ha mantenido pese a los cambios de gobierno y más allá de los pequeños cambios en la dinámica. (Pdú_participante_2_2016)

Comparando con lo que yo puedo conocer por medio de la prensa, pienso que uno de los cambios tiene que ver con un mayor control en los gastos. (Pdú_ participante_4_2016)"

Los grandes trazos del diseño son los mismos, porque sigue siendo un PP basado en la competencia de proyectos más que en la construcción colectiva. Los participantes no trascienden la lógica de las instituciones de pertenencia y el objetivo de la participación es lograr alguna contribución para mejorar el funcionamiento de las mismas.

El proyecto fue para viajes y paseos con la Familia de los niños para que impacte un poco más en la comunidad. (Pdú_participante_2_2016)

La propuesta fue para apoyar a la enseñanza de lengua de sordos (Pdú_participante_3_2016)

Se propusieron actividades orientadas a apoyar el espacio de referencia de pares del compromiso educativo del liceo. (Pdú_participante_4_2016)

Al igual que sucedía en las ediciones anteriores, existen instituciones para las cuales el dinero que obtienen por intermedio del PP significa la posibilidad de desarrollar sus actividades básicas. Así pensado, el PP no es un espacio demasiado potente para la emergencia de la creatividad social, sino más bien una fuente de recursos para el desarrollo de las funciones institucionales.

Lo positivo es que si no fuese por el PP no hubiésemos podido cumplir los objetivos que nos habíamos propuesto en el año. (Pdú_participante_4_2016)

La única opción que teníamos para traer los profesores era presentarnos al PP porque son cursos muy caros y la única posibilidad que había y que hay hasta el día de hoy es por medio del PP. (Pdú_participante_3_2016)

La mayoría de los proyectos que presentamos eran por el alquiler de este local, para poder funcionar. Nosotros antiguamente funcionábamos en un local de siete por once con todos los niños juntos, no se les brindaba la calidad necesaria, entonces el PP nos permitió poder brindar la atención en un local adecuado. (Pdú_participante_1_2016).

Este aspecto, donde las instituciones colocan dentro de la presupuestación anual para su funcionamiento el dinero del PP, sin demasiadas innovaciones, es visto como algo negativo desde la dirigencia frenteamplista del PP.

(…) porque nos parece que en general la gente está como estancada (aunque hay excepciones) porque tienen al PP como un aporte más de todos los años y sin mucho sentido para modificar (...) esperamos que la gente participe más y con ideas creativas (…)" (Pdú_Cargo Político_1_2016).

Hay dos aspectos que afectan directamente la capacidad de generar efectos del PP: los retrasos en la ejecución producto de la acción del gobierno, que genera deudas, y los problemas en la ejecución generados por las propias instituciones que reciben el dinero. Estos son aspectos sobre los que la edición 2015 ha realizado cambios. Por ejemplo, no se les permite participar a quienes no han rendido todos sus gastos, ni a quienes aún tienen proyectos pendientes de ejecución, manifestando una intención de controlar mejor la ejecución.

El PP debe ejecutarse en el correr del año desde que fue concursado y no pueden acumularse proyectos, como ha sucedido, en el gobierno del Partido Nacional. (Pdú_Cargo Político_1_2016)

Hemos tenido también algunos problemas en la ejecución (que vienen de obras aprobadas en el gobierno anterior) que están en la órbita de la justicia y para evitar esos problemas, ahora funcionarios del PP están haciendo los controles de cumplimiento de gasto de las partidas que reciben las instituciones. (Pdú_Cargo Político_1_2016)

Entonces, en lo que tiene que ver con el efecto de las propuestas, se puede decir que predominan ampliamente los proyectos de pequeño alcance cuyos beneficiarios son los propios integrantes de las organizaciones públicas o sociales que las presentan. La dependencia económica para el funcionamiento de algunas organizaciones hace que las propuestas carezcan de una mirada estratégica e innovadora. Pese a que la organización temática reduce la dispersión de las demandas no logra darle un sentido comunitario a las propuestas.

6.2.2.2. Coordinación y cooperación con el PP

Al analizar la percepción sobre la coordinación del PP con otras áreas del gobierno de Paysandú durante la gestión del Partido Nacional (2010-2015) se advierte en el responsable político del periodo una valoración de la necesidad de coordinar entre áreas. Este señala la dificultad de generar estas articulaciones, porque, por un lado, el PP para muchos sigue identificado a la gestión del Frente Amplio, que fue quien lo creo, y en ese sentido, se puede advertir un desinterés por potenciar una herramienta que entienden no les traerá réditos políticos. Pero, por otro lado, las propias áreas están saturadas de trabajo y en ese sentido los apoyos al PP se interpretan como una carga extra.

(…) porque a la administración una cosa que le costó muchísimo es hacer la coordinación entre las diferentes direcciones, hablarlo acá sentados es facilísimo, concretarlo en la realidad es imposible, por todo el tiempo que lleva y porque están todos llenos de sus propias actividades entonces no hay coordinaciones. (Pdú_Cargo Político_1_2015).

Estos problemas de coordinación llevan a que desde la dirección de PP se piense en la necesidad de contar con un área técnica propia que les permita desarrollar de forma autónoma y con calidad los estudios de viabilidad técnica. Se puede decir que este aspecto podría agilizar la ejecución del PP pero no solucionaría el problema de la coordinación, pudiendo generarse superposición de inversiones entre otros problemas.

Los problemas derivados de la necesidad del PP de recibir apoyo técnico de otras áreas también preocupó a la administración frenteamplista que vio, al igual que la administración nacionalista, en la posibilidad de contar con técnicos propios una alternativa para agilizar el tratamiento de los temas.

La Intendencia de Paysandú tiene un déficit de técnicos. Se está haciendo mucha cosa. Entonces, si yo tengo que pedir un arquitecto o un ingeniero para ir a la pileta que está rota de Piedras Coloradas tengo que esperar no sé cuánto tiempo... entonces para no tener esa dificultad, en la evaluación del proyecto contratamos un arquitecto para que hiciera la evaluación de los mismos. (Pdú_ Cargo Político_1_2017)

Tanto la administración del FA como la del PN optaron por una forma de ejecución que implica traspasar fondos a instituciones u organizaciones con personería jurídica. De esta forma se genera un mecanismo más rápido de ejecución, ya que la contratación de obras y servicios queda en mano de las organizaciones y el gobierno asume el control de la ejecución. Ambos gobiernos reconocen la dificultad de coordinar acciones con otras áreas y se menciona como la causa principal el hecho de que las áreas del gobierno están saturadas con otras actividades. Es así que en la actual administración se optó no solo por desvincular las demás direcciones de la tarea de ejecución, sino por encargar el estudio de factibilidad de los proyectos de obras a un técnico contratado. Se debe mencionar que la solución a los problemas de ejecución no está garantizada por el mero hecho de que se ejecute por parte de las organizaciones como lo muestran los retrasos en la ejecución que quedaron como saldo al finalizar el periodo del Partido Nacional. También, como se dijo, aunque el área de PP se vuelva cada vez más autosuficiente, no se solucionaran los problemas de eficiencia derivados de la falta de coordinación.

6.2.2.3. Orientación de políticas públicas

En el punto vinculado a la capacidad de orientar políticas públicas se puede decir que en Paysandú el PP no cumple esa función, su contribución se remite a la resolución de los problemas puntuales que fueron aprobados, sin generar soluciones a los que no fueron aprobados y nutrir adecuadamente las áreas de la Intendencia con las demandas y propuestas ciudadanas.

Sería bueno que el PP dialogara con otros ámbitos, incluso fuera de la Intendencia, para buscar soluciones más profundas y que generen menos esa dependencia de ganar todos los años. Eso es lo que está faltando, una articulación (Pdú_participante_5_2016)

(…) en relación a los proyectos que no salían, nosotros tenemos una Unidad Vecinal, pero al no tener recursos quedamos siempre sujetos a que hay que hacer una articulación. Esta área debe transformarse en lo que puede ser una Dirección de Participación Ciudadana que a esos proyectos los tome (…). (Pdú_Cargo Político_2015)

En los discursos que anteceden queda clara la falencia de la gestión departamental a la hora de aprovechar muchas de las iniciativas planteadas por la ciudadanía en el PP y la importancia de avanzar en esos términos. Aun cuando se trate de demandas puntuales, éstas pueden dar un mapa de las problemáticas de las zonas a partir de las cuales pensar en planes y programas más generales.

En la primera edición del periodo de gobierno del Frente Amplio la situación no varió y el PP se limitó a financiar las demandas puntuales que lograban éxito en la contienda electoral, sin generar mecanismos de articulación con otras áreas de la Intendencia que pudieran dar respuesta a algunas de las propuestas no financiadas.

Yo no conozco de casos que hayan sido derivados a otras áreas, pero no sé. No tengo información. (Pdú_participante_4_2016)

Con las propuestas que no son financiadas no sucede nada porque en una oportunidad nosotros presentamos dos propuestas y en uno se financiaban siete y quedamos en el lugar octavo y no se logró y no se llevó a cabo. (Pdú_participante_1_2016)

Con los proyectos financiados no sabría decir que pasa, quedan ahí. (Pdú_participante_2_2016)

Sin embargo, luego del año tomado para la evaluación (sin proceso participativo), la Intendencia encuentra una articulación interesante entre el PP y una nueva práctica del gobierno departamental en la cual se distribuyen las ganancias de la denominada "Zona Azul" entre determinadas organizaciones sociales. La Zona Azul es la zona dentro del centro de la ciudad en la que se cobran tarifas para estacionar vehículos y cuyas recaudaciones son donadas por el gobierno departamental a organizaciones sociales. .

En relación a las instituciones sociales, esas que dependían del PP, nosotros tenemos otra forma ahora de colaborar que es a través de la recaudación de la Zona Azul. Las instituciones que mandan al PP están en el listado, el Intendente me pidió la lista, de instituciones para recibir dinero de la Zona Azul. (Pdú_Cargo Político_1_2017)

Si bien no está del todo claro cómo se asignan los dineros recaudados en la Zona Azul a las diferentes organizaciones, se puede evaluar como algo positivo el hecho de que se consideren las organizaciones que se presentan en el PP y que ya han planteado una problemática y la forma de abordarlo. Sería positivo que se desarrolle un mecanismo institucionalizado en el cual las organizaciones queden comprometidas, en la medida en que los recursos sean suficientes, a llevar a cabo la idea presentada en el PP y que exista un mecanismo de control sobre el desarrollo del proyecto.

En síntesis, en relación al alcance, se puede decir que el de Paysandú es un PP de baja incidencia en donde no se establecen mecanismos para que las propuestas logren un efecto más allá de las organizaciones que las propone. Tampoco se prevé la posibilidad de generar un solo proyecto o unos pocos con un alcance zonal y con una mayor dotación de recursos. Se trata de pequeñas propuestas que en general impactan positivamente en grupos restringidos, los cuales en muchos casos dependen de estos fondos para el desarrollo de su función. La coordinación con las otras áreas del gobierno es algo que desde el propio gobierno se ve como débil y la estrategia en ambas administraciones ha sido buscar caminos alternativos que permitan agilizar la puesta en marcha del PP sin pasar por la burocracia estatal, resignando de esta manera búsqueda de fortalecer la coordinación. Finalmente, en ninguna de las dos ediciones estudiadas se visualizan mecanismos a través de los cuales el PP nutra otras prácticas y políticas del gobierno. Aspecto este que a partir del 2017 comienza a mostrar algún tratamiento a través de la denominada Zona Azul.

6.3. Autonomía o subordinación

6.3.1 Aspectos del diseño institucional

En relación a quiénes pueden participar, se puede decir que el PP tanto en la normativa del 2014 como en la de 2015 tiene un carácter abierto, no generando restricciones o focalizándose en determinado perfil de participantes[25]. En ambas ediciones las propuestas se podían presentar a través de grupos de vecinos u organizaciones. En ambos casos se debía contar con el apoyo en firmas de al menos cien vecinos que respalden el proyecto. Con este último requisito se buscaba garantizar un cierto apoyo y socialización de las propuestas.

25- A partir de la edición 2017 se incorporaran algunas restricciones que dejarán afuera a un cierto perfil de organizaciones. Este aspecto se analizará en el apartado de cambios y permanencias.

La forma como está pensado el diseño, en donde la presentación se hace en nombre de organizaciones o grupos, previendo un número de proyectos a financiar por distrito y por tema y en donde ganar o perder depende del apoyo (voto) de los ciudadanos, incentiva a la participación de un espectro amplio de ciudadanos, que más allá de la variable afinidad política y de tener o no trayectoria en participación ciudadana, ven al PP como una oportunidad real para obtener fondos que apoyen el desempeño de la organización a la que pertenecen.

La propuesta metodológica no prevé espacios de representación comunitaria en donde un grupo de ciudadanos asuma un poder mayor en determinada fase. De esta forma el diseño del PP no es muy proclive a la manipulación político-partidaria ya que en ningún momento se empodera a un determinado grupo pasible de responder a lógicas clientelares. Por el contrario, la postulación directa por parte de los grupos y el sufragio universal y secreto en la elección llevan a pensar a que la política no fue diseñada para manipular políticamente las definiciones.

6.3.2. La voz de los actores

6.3.2.1. Perfil del participante e influencia de lógicas partidarias

Al analizar el perfil de los participantes del PP de Paysandú se debe diferenciar lo que es la etapa de proposición y elaboración de las propuestas y la etapa de elección de las mismas. En la primera de estas instancias, tanto en la edición 2014 a cargo del Partido Nacional como en la de 2015 a cargo del Frente Amplio, se presentaron en las asambleas territoriales representantes de algo más de cien organizaciones presentes en los diferentes distritos. En relación a estos participantes, que son los que se apropian con mayor fuerza de la herramienta, se puede decir que tienen un perfil similar al que se observó en Gualeguaychú. Son representantes de una pluralidad de organizaciones públicas y de la sociedad civil que buscan a través del PP generar beneficios para la organización.

No se trata de un perfil de personas habituadas a la participación, sino que predominan maestros, integrantes de clubes deportivos o de organizaciones civiles de diferente índole que conviven en las asambleas con participantes de más trayectoria como los delegados de las comisiones vecinales.

La elección de proyectos involucra un mayor número de participantes que, según las ediciones, ha oscilado entre los 7500 y los 15.000 vecinos. Siguiendo los discursos recabados, se trata de personas cercanas a las organizaciones (padres de estudiantes del centro postulante, por ejemplo) o vecinos que son invitados a apoyar la actividad de la organización a través de campañas publicitarias que preceden a la elección de propuestas.

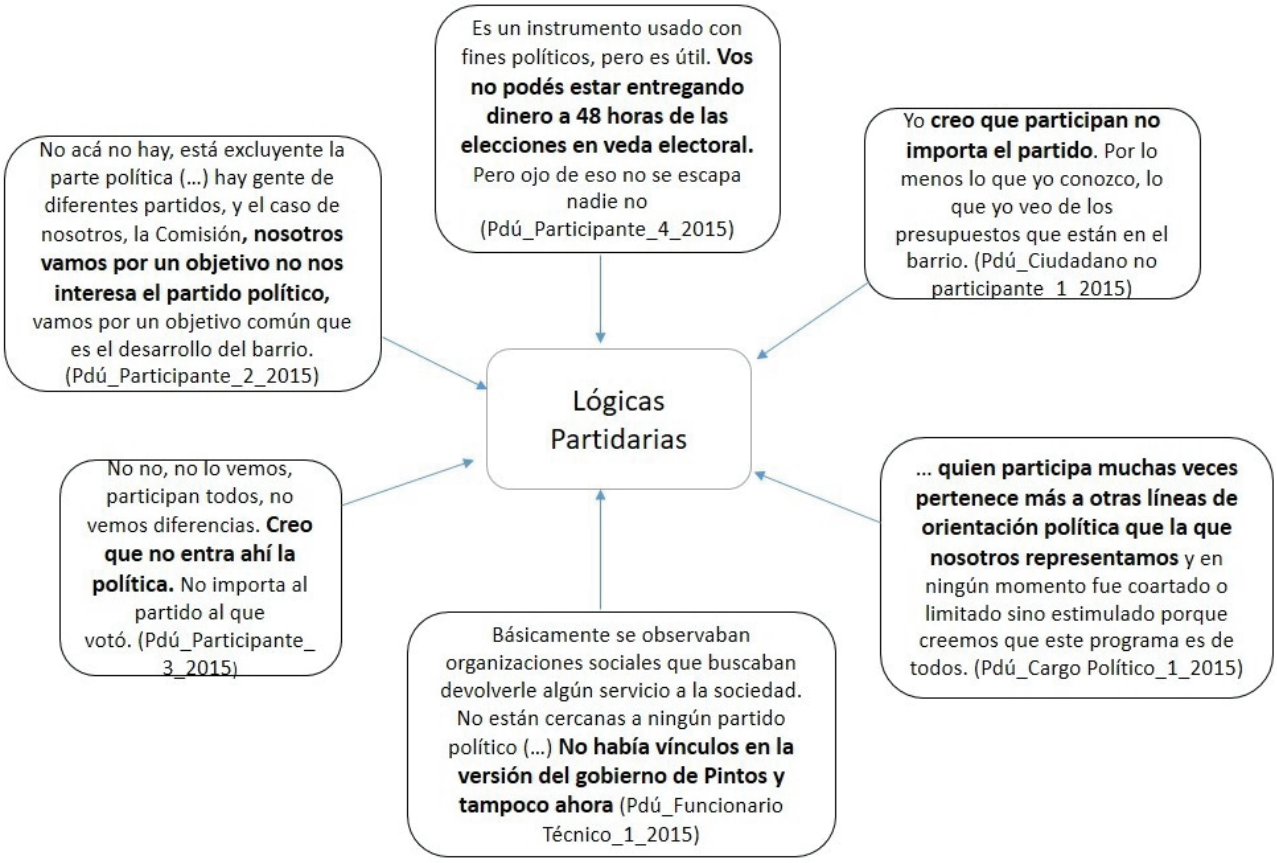
(…) cuando se va acercando la fecha de la votación es una movilización muy grande porque hay que mover al vecino, porque al vecino le cuesta llegar hasta la urna. (Pdú_Participante_2_2015)

Hay dos aspectos del diseño de la política que llevan a pensar en que los diseñadores no tuvieron en mente usar la herramienta para manipular políticamente las definiciones que en ella se tomen. Por un lado, no hay espacios de representación comunitaria en que se tomen decisiones sobre qué proyectos se pueden postular y cuáles no. Es decir, cualquier vecino que consiga el apoyo de 100 firmas y obtenga un aval técnico del gobierno se puede presentar sin que su propuesta sea sopesada (y eventualmente filtrada) por un número restringido de participantes. Cuando esto último sucede la herramienta es más proclive a quedar atrapada en otras redes de negociaciones controladas por los delegados con poder de definir sobre el global de las inversiones.

Por otro lado, en Paysandú todas las propuestas presentadas se ordenaran en función del voto ciudadano, lo cual lleva a que la única forma de manipular las definiciones sea meterse en la campaña y mandatar a militantes a votar determinados proyectos, sin embargo, ninguno de los participantes entrevistados sugirió que algo así estuviese ocurriendo o hubiera ocurrido.

En el siguiente gráfico se puede ver la percepción de los entrevistados en relación a la influencia de lógicas político-partidarias en las asambleas y en las definiciones del PP en la edición 2014.

Figura 12: Percepciones sobre la influencia de lógicas partidarias en el proceso. Edición 2014 (Paysandú)



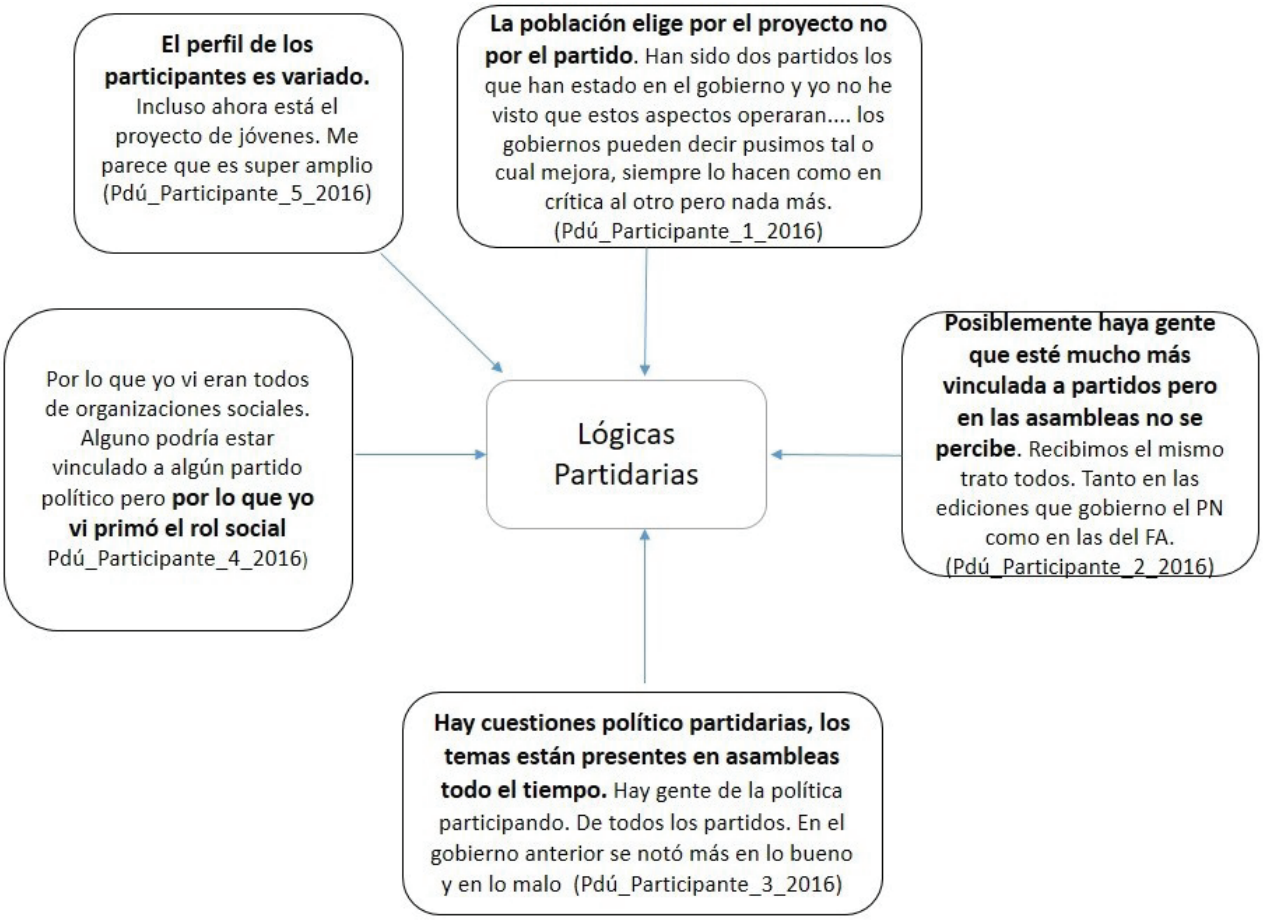
Fuente: elaboración propia

En los discursos puede verse que los participantes no perciben al PP como instrumento a través del cual se favorezca a militantes o se generen ciertas inversiones de interés para el gobierno de turno. La percepción es que las organizaciones se mueven por un móvil utilitario más que ideológico, se persigue un objetivo para la organización o para el vecindario, y los participantes no representan partidos políticos observándose la presencia de votantes y militantes de diferentes partidos políticos que pese a sus diferencias con el gobierno deciden participar desde un rol social y no de militante político.

Sí se advierte, en algunos casos, la utilización con fines político – electorales en donde el gobierno utiliza la herramienta para generar valoraciones positivas en sectores amplios, esto se hace por ejemplo, entregando dinero del PP en medio de la campaña electoral. Lo puede hacer, porque es parte de la gestión, pero por el momento en el que están se puede interpretar como propaganda.

Como puede apreciarse en la figura 13 el panorama en este sentido es muy similar al que se percibe en la primera edición de la administración frenteamplista.

Figura 13: Percepciones sobre la influencia de lógicas partidarias en el proceso. Edición 2015 (Paysandú)



Fuente: Elaboración propia

Los discursos perciben un perfil variado de participantes, donde los aspectos político-partidarios no actúan como inhibidores de la participación y las personas participan desde un rol social y no político. Se señala que en las dos administraciones analizadas se puede observar en las asambleas comentarios que resaltan la gestión del gobierno actual y/o critican la gestión del gobierno antecesor, pero no se percibe que alguna de las dos administraciones haya operado políticamente a través de militantes. Esa es la percepción generalizada entre los entrevistados salvo en un caso puntual en donde se percibe que las cuestiones político partidarias sí tienen incidencia, pero incluso en esa percepción no hay una denuncia de clientelismo o instrumentalización sino de presencia de "todos los partidos".

6.3.2.2. Papel de ciudadanos y el gobierno en la definición de prioridades

Si analizamos el PP de Paysandú desde la perspectiva del papel de ciudadanos y el gobierno en la toma de decisiones podemos ver dos cosas. Por un lado, las definiciones sobre las reglas de juego no se ponen a consideración de la ciudadanía. No existe en el diseño un espacio creado para tales efectos, y en ese sentido, hay una primera definición sobre qué temas se pueden presentar y cuánto dinero asignar a cada tema que viene tomada desde el gobierno y que no se somete a discusión como sucede por ejemplo en el PP de Montevideo[26].

Sí, eso lo planifican todo ellos, ellos planifican las etapas y nosotros debemos presentar lo que ellos nos piden. (Pdú_Participante_3_2015)

26- Pese a ello como veremos en el apartado de cambios y permanencias varias transformaciones en el diseño sufridas en 2017 ya estaban presentes en algunos de los discursos de los ciudadanos que evaluaban como necesarias las transformaciones en esa dirección.

Por otro lado, una vez que comienza el proceso, el gobierno se limita a informar sobre la normativa, recibir las propuestas y otorgar factibilidad técnica. En este último punto no se advierte en los discursos la percepción de algún tipo de preferencias o discriminaciones, por el contrario, los discursos de los participantes entrevistados dan cuenta de un tratamiento igualitario a las diferentes organizaciones que en caso de presentar un proyecto viable acompañado de 100 firmas son habilitados para participar en el proceso eleccionario.

Yo valoro mucho del PP la libertad que dan para decidir en qué vas a gastar ese dinero, te dejan esa libertad de decir, pensar, proponer y que la gente decida. (Pdú_Participante_2_2016)

Los ciudadanos son los que tienen el derecho a elegir qué proyecto quieren que salga para su zona. Es muy importante porque ahí se escucha la voz de toda la comunidad, está bueno. (Pdú_Participante_3_2015)

Las asambleas fueron muy informativas, era para esclarecer y recibir dudas y después ibas a la oficina a presentar directamente. (Pdú_Participante_1_2016)

Como se dijo más arriba, el alcance del PP es limitado y la herramienta está diseñada para generar una participación amplia en donde los ciudadanos se ven atraídos por la posibilidad de presentar una propuesta que pese les genera beneficios concretos para el funcionamiento del grupo.

Si se integra lo analizado en el alcance con la relación gobierno – participación (autonomía o subordinación), tanto en la edición 2014 como en la 2015, estamos frente a un PP cercano al modelo que hemos denominado "Compensatorio con externalización del conflicto". El PP cumple una función para los gobiernos del Partido Nacional y del Frente Amplio, pero esa función no tiene tanto que ver con generar grandes transformaciones en el territorio y generar participativamente acciones en pro de una línea de desarrollo para la zona, más bien se piensa en proyectos pequeños con un efecto orientado hacia determinados grupos específicos.

De esta forma se capta el interés de sectores amplios de la ciudadanía que se sienten motivados para obtener beneficios concretos que actúan como compensatorios ante determinadas situaciones de carencia a la vez que la herramienta le permite al gobierno relacionarse de forma cercana con la ciudadanía (incluyendo personas de otro partido) mejorando así los niveles de simpatía.

El gobierno en ambas administraciones buscó a través del PP mostrarse como cercano a la gente y esto puede verse reflejado en dos procedimientos comunes: 1) en los ceremoniales de entrega de fondos a los proyectos ganadores, los cuales acontecían en diferentes momentos del año a través de cheques entregados en la mano a los beneficiarios por parte del propio Intendente del departamento o 2) en el amplio predominio de fotos de autoridades departamentales en las informaciones presentadas en el sitio web del PP.

6.4. El PP en la campaña y en el nuevo periodo: Cambios y continuidades

6.4.1. Las proyecciones en la campaña electoral

En una primera instancia se analizarán las proyecciones que se hacían sobre el futuro de la herramienta en el periodo electoral, para ello se analizarán las menciones a la política en las plataformas electorales de los diferentes candidatos y las referencias al PP que aparecen en prensa digital en el periodo. Las elecciones departamentales se celebraron el domingo 10 de mayo de 2015 y los candidatos que se postularon fueron: Julio Pintos (Frente Amplio), Guillermo Caraballo (Frente Amplio), Juan José Domínguez (Frente Amplio), Bertil Bentos (Partido Nacional), David Doti (Partido Nacional), Daniel Arcieri (Partido Nacional), Walter Berri (Partido Colorado), Dardo Costa (Partido Colorado) y Washington Acuña (Unidad Popular). (Ni una mujer compitió por la alcaldía)

Como puede verse, el intendente del último periodo, el nacionalista Bertil Bentos y el frenteamplista Julio Pintos, intendente en el periodo 2005-2010, participaron de la elección. Sin embargo, quien fue electo intendente fue el frenteamplista Guillermo Caraballo, quien había sido Director de Descentralización en el Gobierno de Julio Pintos y uno de los principales precursores del PP en Paysandú.

En el cuadro que sigue se presentan las propuestas que aparecen en las plataformas electorales en relación al PP para un futuro gobierno.

Cuadro 11: el PP en las plataformas electorales de candidatos a Intendente de Paysandú

Fuente: Elaboración propia

Candidato/ Partido	Propuesta programática sobre PP
Propuesta Unitaria para los tres candidatos del FA	Fortaleceremos nuevamente el Presupuesto Participativo Joven creado por el gobierno departamental de nuestra fuerza política, en el entendido de que el mismo lleva a generar más avances en democracia, compromiso e involucramiento de los jóvenes. (…) "Esta Intendencia del Partido Nacional ha mostrado asimismo una ausencia casi total de participación en los ámbitos de coordinación interinstitucional departamental, restando apoyo a las políticas sociales nacionales; minimizando las políticas de inclusión social desarrolladas durante la administración progresista (Faroles Comunitarios, Centros CAIF, comedores, Presupuesto Participativo, etc.)"
Daniel Arcieri/ Partido Nacional	No incluye propuestas en este tema.
David Doti / Partido Nacional	No incluye propuestas en este tema.
Dardo Costa/ Partido Colorado	No incluye propuestas en este tema.

Bertil Bentos/ Partido Nacional	Al mismo (el PP) se lo trasformó electivo en todo el Departamento, se le otorgó recursos anuales a cada localidad del Interior, se potenció a la ruralidad joven, se lo llevo a los Barrios, ampliándose de esa forma la base de participación, se lo armó sobre la base de temáticas, a los efectos de fortalecer esta herramienta imprescindible desde la óptica de hacer participar a la gente de los barrios y de las localidades de nuestro Interior Departamental, con el fin de recibir de primera mano las inquietudes y sugerencias que pudieran corresponder, se priorizara: 1- aumento de los recursos a aportar 2- Aumentar las instancia de sensibilización y difusión de la herramienta 3- Creación de una coordinadora distrital a los efecto de lograr la mayor participación del vecino de cada distrito en las diferentes etapas del mismo y su vez transformar el proceso en más transparencia 4- Confección de una memoria anual de participantes, proyectos seleccionados y estado de ejecución de los mismos. 5- Confección de una agenda de recursos con detalle de instituciones, proyectos realizados u ejecutados 6- Potenciando recursos distribuidos por áreas temáticas en especial en la temática Departamental obra y/ o Servicio y en la de Inclusión Social. 7- Confección de un manual de buenas prácticas. 8- Creación como distrito autónomo para el presupuesto Participativo a los Centros poblados de Casa Blanca y San Félix.
Walter Berri / Partido Colorado	"1- Eliminaremos la Dirección General de Descentralización y la sustituiremos por una Secretaria, dependiente directamente del Intendente. Esta medida irá en beneficio de la autonomía que las poblaciones del interior reclaman. Por último vamos a mantener el presupuesto participativo con cambios en cuanto a su ejecución y tipo de obras que se realizan, pero nos parece una herramienta fundamental para la participación ciudadana."
Washington Acuña / Asamblea Popular	"Que el presupuesto participativo sea realmente participativo, dando a conocer a la ciudadanía el reglamento la financiación y los controles respectivos." "(…) Presupuesto participativo: modificación del presupuesto participativo, poniendo el presupuesto municipal, con todos los servicios que brinda la IDP, exceptuando salarios, a votación del pueblo sanducero y que priorice los gastos concernientes al funcionamiento de una intendencia y sus servicios (caminería, alumbrado, recolección de residuos, paseos públicos, etc.), siempre enfocados en una clara defensa del medioambiente."

Como puede verse de los nueve candidatos se presentan siete plataformas ya que el Frente Amplio elabora un programa común para todos los candidatos. De estas siete plataformas hay tres que no incluyen ninguna propuesta sobre el PP, lo cual implica que seis de los nueve candidatos a Intendente se comprometen en caso de ganar a realizar determinadas modificaciones al PP. Cabe resaltar que ninguno de los candidatos pone en tela de juicio la continuidad de la herramienta, cosa que en la anterior elección sí había sucedido, en donde incluso el Intendente Bentos planteaba dudas en relación a la pertinencia de continuar con el mismo. Otro aspecto interesante es que al menos un candidato de cada uno de los partidos que participaron de la contienda propone algún aspecto para la continuidad del PP, lo cual da cuenta que la herramienta ha logrado desprenderse de la identificación con un partido para asumirse como una institución valiosa para la gestión o para la democracia. Se debe tener en cuenta que, como se dijo, el formato lleva a que muchas organizaciones se beneficien del PP, y eso sin duda genera una presión hacia su sostenibilidad.

Si se analizan las propuestas en concreto se puede ver que el Frente Amplio propone volver a generar la instancia de PP Joven, marcando que esa es una creación del partido y que representa un avance en términos democráticos. En el ámbito político y académico las discusiones principales sobre cómo captar la participación de los jóvenes muestran tres estrategias posibles: una versión del PP especialmente dirigida a jóvenes; la inclusión de los jóvenes en el PP general, en donde no se hace distinción etaria; y una tercera estrategia, que constituye un híbrido, en donde si bien no existe una versión específica de jóvenes al interior del PP general, sí se realizan distinciones etarias (Martínez y Arena, 2013). El Frente Amplio reivindica la primera de las estrategias mientras que el Partido Nacional apuesta por la tercera. Más allá de cuál es la mejor forma de hacerlo, está claro que el Frente Amplio encuentra aquí una manera de diferenciarse del Partido Nacional apostando a generar cercanías con la población juvenil (hasta 29 años es la Propuesta del PP Joven). No se menciona, sin embargo, ninguna de las modificaciones que aparecerán a partir de la edición de 2017.

La propuesta del Intendente Bentos va en la línea de fortalecer el PP asignándole más recursos, fortaleciendo determinadas áreas, creando nuevos distritos y apostando a una mayor sensibilización ciudadana en relación al PP. La propuesta de transformación más radical viene de la mano de la Asamblea Popular en donde se propone que las definiciones en el PP alcancen a todos los recursos de obras y servicios de la Intendencia. Se debe tener en cuenta que Asamblea Popular no figuraba entre los partidos que según encuestas previas tenían chances de ganar.

En lo que respecta a la prensa digital en el periodo de campaña electoral, como se puede ver en el siguiente cuadro, las referencias al PP son escasas lo que en algún sentido muestra que pese a que los diferentes partidos, al menos en algunos candidatos, reconocen que es bueno incluirlo en las plataformas y comprometerse a darle continuidad, no se piensa en el PP como un aspecto de relevancia en la campaña.

Cuadro 12: Referencias al PP en prensa digital en periodo de campaña en Paysandú

Candidato	Anuncio u opinión vinculada al PP	Fecha y medio en el que se publicó
Julio Pintos	"(…) Recordó que el Presupuesto Participativo fue aplicado por primera vez en su gestión "pero nos quedamos cortos y por eso crearemos consejos vecinales, dividiremos la ciudad en zonas, armaremos planes de trabajo anuales y con evaluación de cumplimiento. Esto es toma de decisiones en conjunto con vecinos".	Hora Noticias, 26/03/2015
Bertil Bentos	(…) "con el aporte del Presupuesto Participativo ha sido posible que centenares de instituciones pudieran alcanzar sus metas, en bien de las comunidades donde actúan o trabajan.	El Telégrafo Digital, 07/02/2015
Guillermo Caraballo	"(…) mejoramiento del Presupuesto Participativo, inclusión social, resignificación del Diálogo con los Vecinos, constitución de las Juntas Locales, cumplimiento cabal de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (…)"	GuichónInfo.com 03/04/2015

Fuente: Elaboración propia

Si analizamos directamente el contenido de las menciones podemos ver que son más de corte propagandístico y sin propuestas concretas. Pintos dice que su gobierno creó el PP y que es hora de ampliar la oferta con otros mecanismos de democracia participativa como los consejos vecinales, Bentos enfatiza en los logros del PP durante su gestión y Caraballo propone mejorar la herramienta pero no especifica qué implica ello. Como veremos en el siguiente apartado, el gobierno de Caraballo no había planificado esos cambios que el PP debía tener y por ello decidió dejar de aplicarlo durante un año para llevar adelante una evaluación y discusión interna.

6.4.2. El PP en el nuevo periodo de gobierno ¿cambios o permanencias?

Paysandú es el caso más interesante de los analizados en esta investigación para observar los cambios y continuidades ocasionados por cambios de gobiernos, ya que desde su origen ha sufrido tres. El PP ha logrado mantenerse en el tiempo sobreviviendo a la alternancia entre partidos pese a su bajo nivel de formalización. Como se ha dicho, se trata de una política cuya aplicación está regulada nada más que por un reglamento interno. De esta forma sería muy fácil para un gobernante dejar de aplicarla. De hecho el Frente Amplio durante el 2016 (periodo de evaluación) no la aplicó. ¿Pero qué es lo que lleva a los gobernantes a mantenerlo? En el caso del Frente Amplio la respuesta es más sencilla, ellos lo crearon y la transformaron en la política participativa estrella del periodo 2005-2009 entonces por qué no continuarlo en este nuevo periodo. Pero responder esto para la gestión del Partido Nacional es mucho más compleja ¿Por qué continuar con una política asociada fuertemente al partido opositor cuando no hay ninguna normativa que los obligue?

Cabe recordar que luego de la asunción del gobierno de Bertil Bentos (asociado a la centro derecha), el PP se puso en tela de juicio. El mismo Bentos al principio no se mostró afín a la política. Etchemendi (2015) analiza las opciones que se barajaban por parte del Partido Nacional en esa ocasión.

En ese sentido, recuerda que el 22 de octubre de 2010 tuvo lugar una sesión extraordinaria de la Junta Departamental convocada por una edila del Partido Nacional para tratar el tema PP. En dicha sesión se manejaron tres opciones en relación al mismo: a) eliminarlo (ignorando la importancia que había tenido como herramienta de involucramiento ciudadano en la gestión pública), b) reformularlo (empezarlo de cero desconociendo el aprendizaje previo), c) continuarlo. La opción que triunfó fue la última, se decidió continuarlo realizándole algunos ajustes al diseño, desmarcando a su vez, a través de un documento departamental, a las prácticas de participación ciudadana en su conjunto como herramientas exclusivas de las izquierdas y quitándole al PP, al menos en términos discursivos, la centralidad dentro de la oferta participativa departamental, contrastando de esta manera con lo que había hecho el Frente Amplio (Etchemendi, 2015).

Si bien no contamos con evidencia contundente para responder por qué decidieron continuarlo, se sostiene la idea de que se trató de evitar el costo político derivado de un eventual descontento de la multiplicidad de organizaciones que participaban del PP, las que en algunos casos, como se ha dicho, dependían de él para su funcionamiento.

De acuerdo con concepto de institucionalización planteado en esta tesis, la misma tiene que ver tanto con los aspectos formales como con el aval que la política tiene en la ciudadanía. En ese sentido, se pude decir que había evidencias en ese entonces que llevaban a pensar que la política había sido apropiada por la ciudadanía. Martínez (2010) presenta los resultados de una encuesta telefónica realizada a fines de 2007 que da cuenta de que el 64% de la muestra afirmaba conocer el PP, el desconocimiento de la herramienta era mayor entre mayores de 65 años y votantes del Partido Nacional; el 14% sostenía haber presentado proyectos en el PP; el 35 % había participado en al menos una elección; el 80% tenía una opinión favorable de la política como herramienta de participación y el 69% de los encuestados sostenía que el PP debía mantenerse en futuros gobiernos departamentales.

Entonces, la hipótesis es que no aplicarlo hubiera generado para el Partido Nacional un costo político que intentaron evitar, de ahí el espacio de discusión y la posterior decisión de mantenerlo.

Para las ediciones 2014 y 2015 se puede decir que entre los entrevistados la valoración del PP fue muy positiva. Se visualiza la herramienta como un avance en términos democráticos.

(…) es positivo porque en estos meses he visto mejoras en los lugares donde se ganó el presupuesto. (Pdú_Ciudadano no participante_1_2015)

(…) ha sido útil tanto en lo económico como en lo social, yo lo veo más que nada en lo social, porque nos dan la oportunidad de participar con diferentes tipos de personas (Pdú_Participante_1_2015)

Nosotros somos PP dependientes, esto funciona porque está el PP sino no funciona. (Pdú_Participante_2_2015)

Lo que valoramos es el apoyo económico y la posibilidad de la comunidad de decidir. Aporta a una necesidad que la zona está planteando. (Pdú_Participante_2_2016)

Se ha visto que han llegado a muchos lugares, han podido llevar adelante muchos cursos, locales nuevos, salones nuevos (…) (Pdú_Participante_3_2016)

Uno de los aspectos que yo resalto es que la democracia la puedan ejercer gente de 14 años en adelante (...) que cada uno pueda decidir proyectos de su zona y en qué se gastan los dineros. La participación solamente para opinar no sirve, pero cuando vos participas y tenés poder de decisión eso es diferente. (Pdú_Participante_4_2016)

A estos discursos mayoritariamente de participantes del PP podemos agregarle un dato, en la edición 2014, la última antes de las elecciones, votaron 15.847 personas en una ciudad de algo más de 76.000 habitantes, lo cual representa cerca del 21% de la población, lo que supone una cifra muy elevada en términos comparados[27]. Si en la décima edición del PP de la ciudad se logran esos niveles de participación, aunque solo sea a través del voto, lo más razonable es pensar que, como sucedió, los diferentes candidatos presentaran en sus plataformas al PP dentro de sus políticas a desarrollar y potenciar o al menos evitaran decir que no lo van a aplicar.

El cambio de gobierno en 2015 se produce en el mes de julio y la nueva edición del PP se realiza en octubre, en ese escenario, pese a que en la campaña el Frente Amplio mostró su desconformidad con el funcionamiento del PP durante la gestión del Partido Nacional, no logró plasmar cambios importantes en el funcionamiento de la nueva edición, apenas mencionándose algunas modificaciones en términos de control.

Sin embargo, luego de realizada esa edición el PP entró en un periodo de evaluación en donde la Intendencia suspendió la edición de 2016 y preparó las transformaciones en el diseño a ejecutarse a partir del 2017. Las principales modificaciones realizadas son:

a) Se reagrupan las áreas temáticas quedando nada más que dos grandes áreas: 1) Obra e infraestructura y 2) Desarrollo comunitario y social. En el primero de los ejes temáticos se incluye la creación y/o reparación edilicia de espacios públicos, instituciones y barrios. En términos de montos se trata de un proyecto de mayor porte que los que se financiaban en ediciones anteriores ya que se prevé que por cada distrito solo se financie un proyecto por una cifra aproximada de 50.000 dólares[28].

27- De acurdo a los datos aportados por Goldfrank (2011) la participación en este tipo de instancias no supera el 8% de la población.

28- La temática de obras durante el gobierno del Partido Nacional financiaba tres proyectos por distrito con las siguientes características: 1ro. USD 9860, 2do. $u. USD 7390 y 3ro. USD 4930.

Sin embargo, no se prevé en las bases mecanismos concretos para asegurar el efecto en un público amplio, más allá de las organizaciones que lo proponen. En relación al tema dos se puede decir que agrupa las temáticas de los formatos anteriores (del Partido Nacional o la de la edición 2015 del Frente Amplio) en una sola[29]. Esto afecta la forma de la competencia ya que vuelve a integrar pequeñas parcelas que tenían en cada territorio instituciones que en general se beneficiaban del PP y que ahora deberán competir con otras organizaciones en un espacio más amplio.

b) Por primera vez desde la creación del PP en Paysandú se excluye de la posibilidad de participar a aquellas instituciones que dependen presupuestalmente del gobierno nacional (escuelas, liceos, policlínicas, etc.). Estos habían sido protagonistas, tanto en la presentación como en la ejecución, durante los dos gobiernos anteriores[30].

(…) este año no aceptamos proyectos de instituciones que sean solventadas por el gobierno nacional. Si bien en un momento se aceptó, era otra la situación de la enseñanza o la salud, que ahora tienen otra vía de obtener los recursos. Entonces apostamos ahora a fortalecer instituciones que no tienen ese apoyo. (Pdú_Cargo Político_1_2017)

29- En este eje temático se financiaran dos proyectos por distrito con un valor estimado de 10.000 dólares cada uno.

30- Este aspecto se puede rastrear tanto en información de prensa como en la entrevista realizada a la funcionaria política responsable, pero llama la atención que no está mencionado en las bases creadas en 2017. Esto da cuenta en algún sentido del nivel de informalidad de la experiencia en donde aspectos tan importantes como la definición de quiénes pueden y no puedan participar se maneja por una tradición oral y no se expresa en los reglamentos internos.

Este es un cambio importante que al menos en términos discursivos pretende generar mayor equidad en la distribución de recursos, beneficiando a grupos y organizaciones que no están solventadas por el gobierno nacional, argumentando que hoy la situación de estas instituciones es mejor que la del pasado, por lo cual, es pertinente que el apoyo del PP vaya a parar a otras manos. Podría decirse a su vez que vuelve a dejar en manos del Estado la respuesta a problemas específicos, como arreglo de escuelas, policlínicas, etc., que se habían externalizado en el PP en los diseños anteriores.

c) Se reorganizan una vez más los distritos pasando de siete a cinco: Distrito Centro, Distrito Este, Distrito Oeste, Distrito Norte-Noreste, Distrito Sur-Sureste.

En la ciudad había siete distritos, los estudiamos, había algunos que tenían un comportamiento de menos participación en todo, propuesta de proyectos y votos, vimos que tenían una similitud con otro distrito, entonces juntamos y nos quedamos con cinco distritos. (Pdú_Cargo Político_1_2017)

La reagrupación en menos distritos les permite potenciar levemente el presupuesto de cada zona. Llama la atención que el criterio tenga que ver con la cantidad de participantes y no con las necesidades de cada territorio, como se ha realizado en el modelo brasileño por ejemplo (véase Wampler, 2006). Este aspecto nunca ha sido considerado en los PP uruguayos en donde se reparte el dinero en partes iguales en diferentes zonas, sin contemplar las características de la población. Definir la agrupación de distritos, y por tanto la repartición de recursos, en función del nivel de participación podría reforzar las inequidades. En Porto Alegre las propias comunidades definieron en su momento quitar el criterio de movilización y apoyarse en el nivel de carencias con miras a generar una mayor equidad territorial (Rendón, 2006).

d) El otro aspecto interesante, aunque no está formalizado, es el mencionado vínculo entre el PP y la repartición de donaciones a organizaciones con el monto recaudado por la Intendencia en la Zona Azul. Todavía es posible mejorar esto ya que la entrega de fondos es totalmente discrecional para el Intendente, lo cual la transforma en muy vulnerable a aspectos clientelares y el solo hecho de considerar la lista de organizaciones postuladas en el PP no es suficiente para considerarlo como una forma efectiva de canalizar las propuestas que no resultaron financiadas en el mismo. Sin embargo, se ve en esta acción un posible inicio de una articulación más sólida entre la participación del PP y otros instrumentos de la Intendencia.

Otra vez, pensando en términos del modelo propuesto (con las dimensiones de alcance y participación) se puede decir que en las ediciones 2014 y 2015, el PP de Paysandú se acercaba al modelo "*Compensatorio con externalización del conflicto*" con propuestas de bajo porte pero que alcanzan a sectores amplios de la ciudadanía que compiten a través del voto por obtener esos beneficios. Sin embargo, considerando las modificaciones en el diseño propuestas en 2017 podemos decir que la función de generar cercanías con sectores amplios de la población se ve atenuada por el hecho de excluir a las instituciones que dependen presupuestalmente del gobierno central. Las escuelas, liceos e instituciones de la salud, habían sido protagonistas desde los inicios del PP y movilizaban gran cantidad de ciudadanos a la hora de las votaciones, por lo cual, la medida en algún sentido afecta la capacidad del PP de generar cercanía con una heterogeneidad de ciudadanos.

En el mismo sentido que lo anterior, el nuevo diseño genera una menor cantidad de proyectos financiados, en total el nuevo diseño prevé la financiación de tres proyectos por cada una de las cinco zonas, total 15, mientras que en la edición 2015 se financiaban 11 proyectos por cada una de las siete zonas, total 77 y en 2014 resultaban ganadores 9 proyectos para cada una de las ocho zonas, total 72. Esta disminución de proyectos aprobados en un formato de PP competitivo lleva a que menos gente vea plasmada su propuesta a través de la política.

Por otro lado, esta notable disminución en la cantidad de proyectos favorecidos ha venido acompañada de un leve aumento del presupuesto destinado a cada distrito y del hecho de que se financie un solo proyecto de obras por distrito de aproximadamente 50.000 dólares. Por lo tanto, el PP muestra ahora una estructura de pocos proyectos de mayor porte, en especial los relacionados a infraestructura y obras.

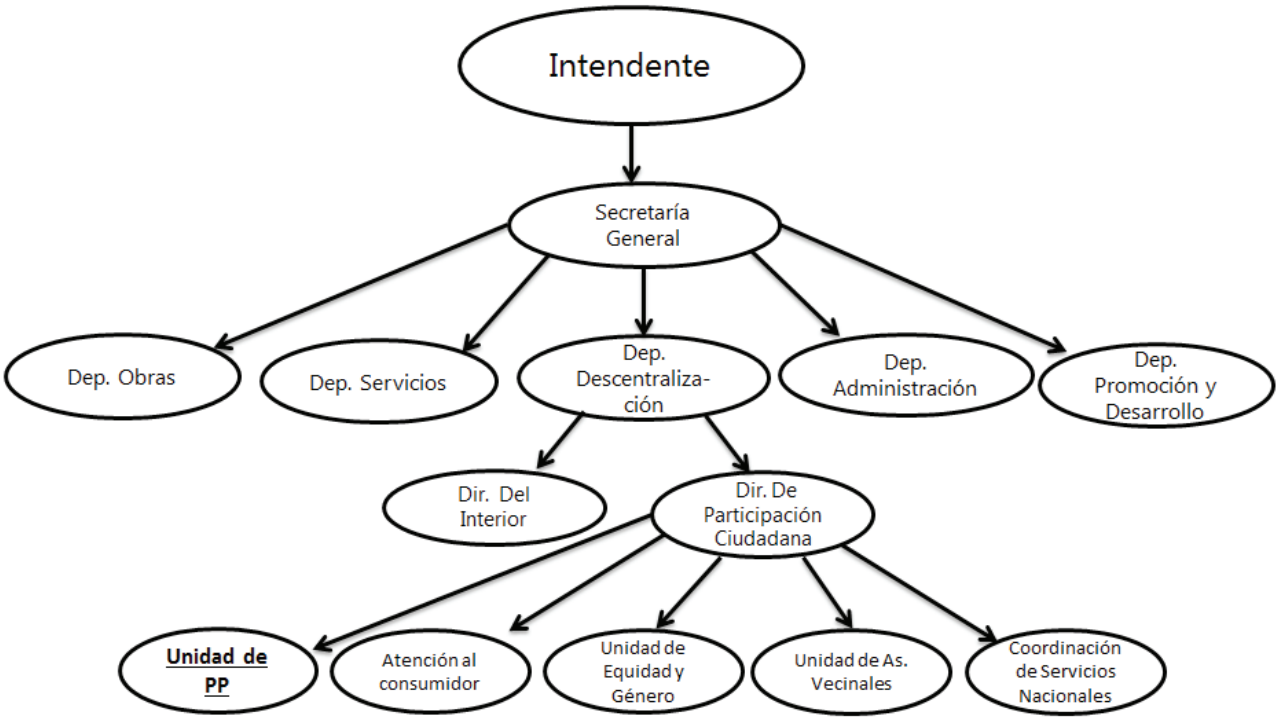
Entonces, tenemos un PP con menos vocación de compensación y buscando intervenciones de mayor porte, esto junto con la articulación (aún informal) con las donaciones de la Zona Azul, lo va acercando a un modelo de empoderamiento ciudadano, sin embargo, es conveniente precisar que aún se necesita tomar algunas medidas que potencien la capacidad de efecto sobre la comunidad. A manera de ejemplo se presentan dos alternativas en esta dirección: a) adaptar el mecanismo de manera tal que los grupos y organizaciones que se presenten deban hacerlo con un proyecto que impacte más allá de los integrantes de su propio grupo, este mecanismo es el utilizado en Montevideo y puede resultar sencillo de adaptar al formato de Paysandú ya que es compatible con un PP de tipo competitivo; b) impulsar que al menos parte del presupuesto destinado a la política se resuelva de manera colaborativa y no competitiva, de esta forma se fomentaría la búsqueda de efectos sobre problemáticas comunes con una mirada más amplia del territorio, esta es la opción que ha tomado Gualeguaychú para potenciar la herramienta en su formato actual.

6.5. Análisis de la posición del PP en el organigrama y su relación con el alcance y sostenibilidad del mismo

Como puede observarse en la figura 14, en la ubicación del PP en el organigrama del gobierno de Paysandú se destacan dos elementos importantes, uno, el PP asume la forma de una Unidad, dentro de una Dirección que depende de un Departamento vinculado a la Secretaría General y al Intendente. Es decir, la jerarquía del órgano que lo implementa es la más baja en el organigrama departamental, lo cual para una política que en su ejecución implica el desarrollo de actividades complejas pertenecientes a rubros muy diversos del quehacer de la Intendencia puede generar algún tipo de dificultad a la hora conseguir la colaboración de las otras áreas (en donde se debe conseguir el apoyo de funcionarios de más rango) sin la cual sería imposible la ejecución de esta política. Los discursos de los responsables políticos del PP que se analizarán más adelante muestran que la forma que asume el PP es algo que les parece relevante tanto para mejorar la capacidad de negociación como para la disposición de recursos.

Este tema es atenuado, sin embargo, en el caso del gobierno del Frente Amplio iniciado en 2015 debido a que es la propia directora del Departamento de Descentralización la que asume el protagonismo en el PP. Ella lideró la evaluación y el diseño del nuevo formato. De hecho, la Unidad de Presupuesto Participativo no tiene en este gobierno un responsable como sí lo tenía en el gobierno anterior. Tanto si se observa la prensa como si se solicita para hablar con un referente político del PP en el gobierno, la figura más asociada a la política en el gobierno del Partido Nacional era el director de la Unidad de Presupuesto Participativo y actualmente lo es la directora del Departamento de Descentralización.

Figura 14: El PP en el organigrama del gobierno de Paysandú



Fuente: Elaboración propia

El segundo elemento a destacar es que, confrontando el análisis de Paysandú con el modelo de Melo Romão (2014), podemos decir que la distancia del PP con la estructura de planificación y presupuesto lo coloca lejos de esas definiciones estratégicas del gobierno. Sin embargo, la ubicación dentro del Departamento de Descentralización y más específicamente dentro de la Dirección de Participación Ciudadana, más que otorgarle una lógica de movilización de militantes y fuerzas políticas cercanas al gobierno, lo orienta hacia un establecimiento de diálogo entre el gobierno y una amplitud de actores diversos que no se perciben con vínculos claros con el partido de gobierno.

En el organigrama se observa que el programa se acerca a las unidades de asuntos vecinales y ciudadanos. Dentro del Departamento de Descentralización se desprende, por un lado, la Dirección del Interior, que articula la actividad del segundo con el tercer nivel de gobierno, y por otro lado, la Dirección de Participación Ciudadana en donde además del PP se atienden programas vinculados a la equidad de género, atención al consumidor, comisiones vecinales y servicios nacionales. La participación en su conjunto, y el PP dentro de ella, no se ubican en un lugar que tenga conexión directa con la estructura de toma de decisiones presupuestales u otras áreas de generación de políticas públicas.

6.6. Conclusiones del capítulo

Este capítulo se analizó el presupuesto participativo de la ciudad de Paysandú en sus experiencias 2014 y 2015, la primera de ellas a cargo del Partido Nacional y la segunda a cargo del Frente Amplio. Luego como se hizo también para el caso de Gualeguaychú, se analizó el nuevo diseño implementado en el 2017.

En las ediciones 2014 y 2015 el PP se acerca mucho al modelo "*Compensatorio con externalización del conflicto*" en donde se observa una amplitud en la convocatoria y un perfil de participante que trasciende a los líderes vecinales dando lugar a muy variadas organizaciones o grupos que se ven atraídos por la posibilidad de obtener beneficios concretos para el colectivo. Por otro lado, se advierte una gran dispersión de pequeñas inversiones que no revisten un sentido de desarrollo para la zona. El formato de competencia de un número ilimitado de proyectos conduce a pensar más en una lógica fragmentaria que en el abordaje de problemáticas comunes.

Llegado el momento de la campaña electoral, si bien no hubo propuestas muy innovadoras, ninguno de los partidos puso en tela de juicio la continuidad del PP. Esto puede interpretarse como un indicador de institucionalización del PP, más que relacionado con su nivel de formalización, derivado del aval ciudadano que lleva a pensar que quien decida dejar de implementarlo puede pagar un costo político por ello. Esta interpretación se fortalece con los elevados datos de participación registrados. Si se observa el comportamiento del Frente Amplio se puede ver que en la campaña reivindicó el PP pero realizó críticas al mismo y prometió cambiarlo. No especificó los cambios porque como se vio no tenían claridad aún sobre qué cambiar, pero si asumían que no podían seguir aplicando un formato igual al implementado por el Partido Nacional. Es así, que se decide suspender la implementación de la edición 2016 del PP y evaluar cuáles debían ser las modificaciones a aplicar en la política.

El diseño de 2017 mantiene algunos elementos del modelo de PP identificado como *Compensatorio con externalización del conflicto* pero se va corriendo lentamente hacia un "modelo de empoderamiento democrático" en donde, en un marco de participación plural (aunque menos que antes por la exclusión de algunas instituciones), se genera un formato que controla la dispersión de las inversiones y financia obras de mayor porte de las que se hacían en las ediciones anteriores. De todas formas, el nuevo diseño no incluye ningún elemento que incentive propuestas con efectos en una mayor parte de la comunidad. Futuras investigaciones deberán evaluar el funcionamiento efectivo de este nuevo diseño.

CAPÍTULO 7

EL CASO DEL PP DE LA CIUDAD DE MONTEVIDEO

7.1. Introducción

7.2. Alcance
7.2.1. Análisis del diseño institucional
7.2.2. La voz de los actores
7.2.2.1. Efecto social de las propuestas
7.2.2.2. Coordinación y cooperación con el PP
7.2.2.3. Orientación de políticas públicas

7.3. Autonomía o subordinación
7.3.1 Aspectos del diseño institucional
7.3.2. La voz de los actores
7.3.2.1. Perfil del participante e influencia de lógicas partidarias
7.3.2.2. Papel de ciudadanos y el gobierno en la definición de prioridades

7.4. El PP en la campaña y en el nuevo periodo: Cambios y continuidades
7.4.1. Las proyecciones en la campaña electoral
7.4.2. El PP en el nuevo periodo de gobierno ¿cambios o permanencias?

7.5. Análisis de la posición del PP en el organigrama y su relación con el alcance y sostenibilidad del mismo

7.6. Conclusiones del capítulo

7.1. Introducción

El Presupuesto Participativo (PP) de Montevideo es considerado uno de los pioneros a nivel mundial, remontando sus orígenes al primer gobierno de Frente Amplio en la capital uruguaya, a principios de la década del noventa. Desde entonces se han sucedido diferentes gobiernos frenteamplista que han continuado ininterrumpidamente con el desarrollo de la política, la que ha ido experimentando modificaciones en su diseño. Como se explicó en el capítulo de presentación de las experiencias, el PP surge en Montevideo en simultáneo con el proceso de descentralización de la ciudad, por lo cual, su análisis debe contemplar la relación entre la política y los órganos creados para la gestión del territorio.

Al igual que en el caso de Paysandú, el trabajo de campo no incluye observaciones de asambleas, en este caso debido a que el diseño no prevé instancias deliberativas entre ciudadanos. Los hallazgos, entonces, corresponden a entrevistas a participantes y funcionarios (técnicos y políticos) recogidas en dos tiempos, 2015 y 2016, y al análisis de documentación (normativas, prensa digital, organigramas de gobiernos y literatura académica del caso). Debido a que se trata de una política que se aplica cada dos años (y no se aplica en años electorales) en este caso se analiza la última edición antes de las elecciones, la 2013, y la primera luego de comenzado el nuevo periodo de gobierno, la 2016.

7.2. Alcance

7.2.1. Análisis del diseño institucional

En Montevideo el PP está regulado por un reglamento interno que es evaluado y ajustado cada dos años, antes de iniciar un nuevo ciclo, por la Comisión Departamental del Presupuesto Participativo. Pese a la sostenibilidad de la política ésta nunca fue regulada por leyes del departamento, permaneciendo en un nivel mínimo de formalización, lo cual le ha aportado flexibilidad para adaptarse en el tiempo.

Desde sus orígenes el PP fue de tipo territorial y desde la edición 2011 está organizado en función de los ocho municipios en que se divide la ciudad. En relación al diseño que reguló la edición 2013, se puede decir que prácticamente no se hacen restricciones en materia temática, se admiten proyectos sobre obras y temas socioculturales, lo cual abarca casi todas las posibilidades. No se restringe por competencia gubernamental ni por cualquier otro criterio, pudiendo los proyectos ser presentados por grupos de personas o instituciones.

En 2013 los montos destinados a cada municipio eran de 740.740 USD y ninguna de las propuestas podía superar los 123.456 USD, lo cual llevaba a que mínimamente se financien seis proyectos por municipio según el siguiente criterio: en primer lugar, a la propuesta más votada de cada una de las zonas pertenecientes al Municipio a la que seguían en orden de más votados en una lista general de todo el municipio (sin discriminar por zonas) hasta completar los montos disponibles para el municipio. Si se toma en cuenta que los proyectos más grandes de la edición 2014 de Paysandú no podían superar la cifra estimada de 10.000 USD y en Gualeguaychú en la misma edición había aproximadamente 29.000 USD para repartir entre todos los proyectos de la zona, entonces se debe decir que se trata de un PP que promueve la financiación de propuestas de un porte más significativo.

La única condición que se le pone a todos los proyectos es que deben estar destinados a intervenciones de interés vecinal, asegurándose el uso público de las realizaciones. Aquí aparece la idea de un efecto social más allá de la organización aun cuando todavía le falta mayor precisión sobre qué elementos le serán exigidos a los proyectos para asegurar ese efecto. Este aspecto aparecerá en las reglas de la edición 2016.

Entonces, en la edición 2013 tenemos un PP que financia al menos seis proyectos de buen porte por cada uno de los ocho municipios que componen la ciudad. Estos proyectos son presentados por grupos o personas, no son elaborados en espacios deliberativos del PP, pero deben representar un interés vecinal. Las propuestas son elegidas a través del mecanismo de sufragio universal y secreto. El diseño no habilita a la posibilidad de generar un único proyecto que utilice todos los fondos y tenga efectos sobre la población de la zona o la ciudad en general.

En el diseño del 2016 se mantienen las características mencionadas con pequeñas modificaciones en relación a los montos[31] y su forma de asignación. Ahora los montos se dividen en partes iguales en las diferentes zonas que componen el municipio y la competencia y financiación se hace considerando la zona y no el municipio en su conjunto. Pero a los efectos del alcance, el aspecto más relevante que incorpora este ajuste de la normativa es que especifica con claridad los requisitos que deben cumplir las propuestas impulsadas por clubes o instituciones privadas para asegurar un efecto mayor sobre la comunidad. Estos elementos son: 1) se debe generar un uso público gratuito de las instalaciones como forma de contrapartida por la intervención; 2) deben exhibir garantías en relación al grado de inserción barrial, antigüedad, proximidad, y comunicación con los/as vecinos/as del barrio; y 3) articulación con otras organizaciones o redes sociales.

31- En esta edición el monto total por Municipio es el equivalente a 600.000 USD y el monto máximo por proyecto es el equivalente a 100.000 USD.

Si bien la condición de referir a un interés vecinal ya estaba expresada en las bases del 2013 ésta enunciación de aspectos a evaluar por la Intendencia para otorgar viabilidad a las propuestas le da mayor potencia a la política en relación al alcance. Ahora se deben expresar los beneficios que la institución generará a la comunidad como contrapartida de la inversión y se deberá generar articulaciones entre grupos y organizaciones a los efectos de la implementación del PP. De esta forma se logra, en términos de diseño, superar la lógica micro focalizada exclusivamente en grupos, instituciones u organizaciones.

7.2.2. La voz de los actores

7.2.2.1. Efecto social de las propuestas

El diseño y la dinámica de funcionamiento de las ediciones 2013 y 2016 son muy similares al igual que la percepción de los entrevistados en relación al punto. Es así que analizaremos ambas ediciones juntas marcando cuando corresponda la diferencia entre una edición y otra.

En lo que respecta a las temáticas que se presentan y que se aprueban en el PP de Montevideo, resaltan dos aspectos del diseño analizado que repercuten de manera decisiva. Por un lado, hay una gran amplitud temática en relación a la cual se pueden presentar proyectos, y por el otro, el proceso no prevé en ningún momento instancias de deliberación en las cuales los ciudadanos puedan acercar puntos de vista o generar acuerdos sobre problemáticas comunes. El resultado es una gran dispersión de temas que atienden a gran diversidad de situaciones.

Se trata, por tanto, de un modelo de corte más consultivo (Montecinos, 2011), en el sentido de que el papel central de la mayoría de los ciudadanos es indicar las prioridades a través del voto universal y secreto.

La tendencia a generar muchos proyectos que obedecen a intereses dispersos está definida en el tipo de diseño que se propone que, por un lado, tiene un enfoque territorial y no temático y, por el otro, se centra en la competencia democrática y no en la generación de acuerdos. Desde el gobierno se señala que el objetivo principal del PP es crear conciencia ciudadana, y en ese sentido, la idea de crear una conciencia departamental que les permita pensar la ciudad en su conjunto, con sus problemáticas centrales, no se ha constituido en una prioridad para ellos.

Muchas veces se ha pensado que hubiera dos o tres o cuatro propuestas de alcance departamental, pero no, nunca lo hemos visto como algo central. Porque el tema central es la creación de conciencia ciudadana, la participación, se puede decir, pero también estaría bueno generar una conciencia departamental, sí estaría bueno como tanta cosa, como presupuesto infantil, de jóvenes, etc. (Mdeo_Cargo Político_1_2015)

Si bien no se observa un reclamo de la ciudadanía para obtener un formato que trabaje sobre problemáticas más generales del departamento o las zonas se puede observar algunas apreciaciones puntuales en este sentido.

Estaría bueno poder presentar algo más global, algo que abarque varias cosas para la zona, como alumbrado y calle, etc. (Mdeo_Participante_2_2016)

De manera que las propuestas son referidas a problemas puntuales, aunque en el caso de Montevideo, a diferencia de Gualeguaychú y Paysandú donde predominaban las propuestas que beneficiaban a actores concretos (clubes, escuelas, etc.) se puede ver un ligero predominio de las propuestas orientadas al mejoramiento de espacios comunes: mejoramiento de plazas, parques, veredas, tránsito, iluminación, etc. Si bien existen muchas propuestas aprobadas que van en la línea de reparar edificios de clubes, escuelas, policlínicas u otros, claramente se ve al observar los listados de proyectos un mayor interés por la cuestión de espacios comunes y servicios públicos.

La hipótesis que se puede manejar es que dentro de los Centros Vecinales (CV) hay una preferencia hacia ese tipo de propuestas y que trabajan para que los vecinos de la zona apoyen propuestas de este tipo.

(…) nos interesan los espacios de vinculación del vecindario, plazas, peatonales, y otros, las opiniones en general se dividen entre estos espacios comunes de los que estamos hablando y algunos servicios, iluminación, semáforos, accesibilidad y otras cosas. Creo que eso se vio un poco reflejado en las elecciones, donde la gente se volcó más a este tipo de opciones de desarrollo y promoción comunitaria (...) Cualquier club tiene una admisión, admite a cierto público, en cambio en una plaza el que pasa se puede quedar allí. Eso es más valioso que un club al cual yo vaya porque hago deportes. (Mdeo_Integrante de CV_1_2016)

Aun cuando comparativamente los montos de los proyectos de Montevideo no son bajos (más bien serían de un porte medio), la dispersión de inversiones impide realizar obras de gran alcance que solucione problemas estructurales de la zona.

El tema del saneamiento se ha planteado, pero no todo podés proponer en el PP, hay cosas que no podés, como calles, arreglos de calles, abrir una calle, es más bien para hacer un merendero para hacer una plaza, cosas que no se puedan lograr por otra vía. (Mdeo_Participante_2_2016)

Sin embargo, los ciudadanos participantes no visualizan las obras aprobadas en el PP como propuestas de poca relevancia ya que en muchos casos, a pesar de no tratarse de grandes inversiones, tienen efectos sociales que ellos valoran como importantes. Por otro lado, al problema mencionado por el Concejal Vecinal, donde el efecto social se ve restringido por un uso limitado de los beneficios por parte de socios de clubes o miembros de instituciones privadas, se le ha atacado con mayor fuerza a partir de la edición 2016 en donde el gobierno busca de forma explícita que los recursos se vuelquen en beneficios de sectores más amplios de la sociedad.

Lo del interés comunitario de los proyectos yo creo que siempre estaba en las bases del PP, pero pienso que este año entró con mucho más fuerza, en parte porque se han visto dificultades y en parte porque la experiencia ha demostrado que realmente hay que ser más fuerte en eso, más precisos Se incluyeron clausulas sancionatorias en lo económico por el incumplimiento. (Mdeo_Funcionario político_1_2016)

Este aspecto potencia mucho el alcance de la herramienta, genera no solo inversiones que serán aprovechadas por más personas, sino que fomenta la asociatividad y el espíritu cooperativo ya que para asegurar el mayor efecto social las instituciones pueden tender alianzas con otros grupos e instituciones de la zona que también se beneficiaran de la propuesta. En el desarrollo del trabajo de campo de esta tesis se tuvo la oportunidad de presenciar una reunión en la cual varios actores de la zona comenzaban con entusiasmo a coordinar el futuro funcionamiento de un gimnasio que recibiría inversiones del PP. Concretamente se trataba del proyecto presentado por el Liceo 30 del Buceo donde se permitiría el uso social del mismo mediante contrapartidas para el disfrute de la comunidad de la zona y para ello se establecieron alianzas previas a la presentación de la propuesta con un Club de Hándbol y con el CV de la zona.

Otro aspecto importante en relación a los temas, es la tensión percibida en torno a si es pertinente mantener la amplitud que habilita a presentar cualquier tipo de propuestas o si habría que generar algunas restricciones para mejorar el potencial de la herramienta. Las principales discusiones pasan por la inclusión o no de obras de infraestructura y de tareas que debiera realizar la Intendencia como parte de sus obligaciones como gobierno. El argumento central para dejar fuera estos temas es que el PP debería abordar temas que emerjan de la creatividad social y no señalar temas que la Intendencia ya sabe que debe cumplir. Hasta ahora se ha impuesto la idea de permanecer con el criterio de máxima amplitud por entender que a pesar de que a veces puede dar lugar a propuestas poco creativas, éstas pueden apuntar a necesidades elementales de las poblaciones más carenciadas.

A veces se presentan proyectos que ya son, por ejemplo, tareas que tienen que cumplir otros organismos, o la propia Intendencia, por ejemplo por decirte algo, a veces se invierte dinero del PP en luminarias, semáforos ¿por qué? si eso está dentro del presupuesto que se le otorga al Municipio para que controle todas las luminarias del barrio. Lomo de burro, cebras, eso ya está todo previsto. (Mdeo_ Participante_1_2015)

La idea de infraestructura si o infraestructura no, como semáforos, etc. se ha laudado por el hecho de que las zonas que tienen más carencias plantean que es como un egoísmo de quienes lo plantean, de no permitirlo, porque en realidad para ellos es importante, porque tienen muchas necesidades para cubrir en ese rubro (…). (Mdeo_Participante_3_2015)

La idea que subyace es que en la medida que se satisfacen las necesidades más elementales como saneamiento, cordón cuneta y otros, tienden a emerger otro tipo de demandas que son las que reivindican los sectores que no se encuentran en esta situación de privación. Este aspecto es advertido por Welp (2015) quien haciendo una mirada general de los PP sostiene que las decisiones que es posible tomar a través de esta herramienta tienen un marcado carácter compensatorio y que este aspecto tiene sentido en contextos de elevada deprivación, pero comienza a perder sentido en escenarios donde las necesidades más básicas están resueltas. Esto permite entender el posicionamiento, tanto de quienes quieren ir más lejos quitando determinadas temáticas como de quienes consideran egoísta este planteo.

Por otro lado, se argumenta que el hecho de que sean tareas de la Intendencia no significa que esta fuera hacerlas ya que las lista de prioridades de cada área del gobierno departamental no tiene por qué coincidir con la de la ciudadanía y ese es justamente el potencial de la herramienta, poder colocar como prioridad algo que para el gobierno no lo era, como se expresa en este discurso*"(…) en nuestro barrio, ganó un semáforo la elección, la ganó por lejos, en una esquina que para la administración municipal debía estar en un lugar doscientos en la lista de prioridades, pero para nosotros era la número uno". (Mdeo_Participante_3_2015)*

El otro aspecto que ha generado discusión tanto dentro de la ciudadanía como en la interna del gobierno, tiene que ver con el hecho de financiar proyectos que involucren a espacios privados como, por ejemplo, los clubes, cuyo acceso es restringido a una determinada población, los socios. Como se ha dicho en este punto el gobierno define permitir ese tipo de inversiones pero determinando incorporando contrapartidas a los mismos.

7.2.2.2. Coordinación y cooperación con el PP

En lo que respecta a los aspectos de coordinación, al ser el PP de Montevideo un mecanismo que ya está muy instalado tiene bastante desarrollado algunos procedimientos de contacto entre las diferentes áreas. Además, la ubicación en el organigrama como una asesoría que transversaliza los diferentes ejes le es favorable a los efectos de compartir información.

No sé si lo da (la ubicación en el organigrama), en todo caso creo que es la idea, es lo que tratamos de hacer, tratamos siempre de estar en contacto con todos los departamentos. (Mdeo_Funcionario Político_1_2016)

De acuerdo con lo expresado por los funcionarios del PP entrevistados, la coordinación asume sobre todo tres mecanismos estables, por un lado, todas las áreas de la Intendencia asignan a uno de sus funcionarios para acompañar el proceso del PP, éstos juegan un rol central a la hora de dar viabilidad a las propuestas, en este punto se marca la distinción entre funcionarios más o menos afines a la gestión participativa.

Por otro lado, se ha generado una práctica muy positiva a los efectos de aprovechar los recursos para el PP. En concreto, lo que se realiza es un estudio de las propuestas presentadas en función de los planes previstos por las diferentes áreas y aquellos proyectos cuyo problema ya esté previsto solucionarse dentro de la actividad de alguna de las áreas de la Intendencia son valorados como inviables dentro del PP.

En tercer lugar, al ser el PP un programa de la Intendencia pero que para su ejecución necesita de la colaboración de otros órganos descentralizados como los Municipios y los CCZ, se genera un diálogo permanente y el desarrollo de colaboraciones tanto con el tercer nivel de gobierno como con los órganos desconcentrados.

Finalmente, se destaca una coordinación más puntual con otro programa dependiente de la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación, WEBcinos, en donde a la enseñanza de informática se le agregó un módulo sobre cómo elaborar propuestas, de manera de generar una herramienta que les facilite la presentación en programas participativos como el PP.

En síntesis, se advierte un buen nivel de coordinación tanto dentro de la Intendencia como con los municipios y los CCZ. Lo que permite ejecutar en tiempo y forma una política que, a diferencia de Córdoba, por ejemplo, tiene una alta complejidad al estar abierta a recibir una gran variedad de temáticas que pueden involucrar la coordinación con múltiples áreas del gobierno.

7.2.2.3. Orientación de políticas públicas

En relación a la capacidad del PP para orientar políticas públicas se destacan las opiniones de que la política es más bien útil para resolver aspectos puntuales y no para desarrollar líneas de acción más generales. En lo que respecta a la utilización de las propuestas no financiadas, salvo algún caso puntual, los entrevistados coinciden en que no se las utiliza de ninguna forma:

Yo mismo me he planteado que lo de desechar las propuestas que no salen votadas es una debilidad del PP, (…) si esas obras no salieron en el PP hay que trabajar para que esas obras igual se realicen si son importantes." (Mdeo_Participante_5_2015)

Según manifiestan los funcionarios involucrados, las excepciones estarían en algunas áreas como tránsito en donde se toma nota de algunas problemáticas planteadas en el programa para incluirlas en su planificación.

En relación a la vinculación con planes estratégicos, que es el otro elemento que la literatura menciona como favorable para impulsar a que los problemas abordados se vuelvan más sustantivos (Welp, 2015; Montecinos, 2009), Montevideo cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) elaborado participativamente, y de acuerdo con las entrevistas los ciudadanos tienden a representar al PLAEDEZ como algo más profundo, donde se discuten líneas más abstractas, en tanto que el PP desarrolla proyectos puntuales. Creen que hay una conexión pero no aparece la idea de que el PLAEDEZ sea un orientador constante de los proyectos propuestos en el PP. Más bien aparece como un telón de fondo que al sugerir conceptos generales permite que se vinculen de alguna forma casi todas las propuestas puntuales, pero no se ve al PP como una herramienta para darle ejecución a algunas de las ideas de desarrollo planteadas en el PLAEDEZ. Si se menciona por parte de un Concejal Vecinal la utilización del mismo para el estudio de viabilidad realizado por los Equipos de Planificación Zonal (EPZ).

El documento del PLAEDEZ se utiliza en los EPZ zonales para el estudio de viabilidad de las propuestas. Está todo conectado. Tampoco se advierte una vinculación con otros planes estratégicos de la ciudad. (Mdeo_Integrante de CV_2_2016)

Para la edición 2016 se menciona una articulación interesante que es la utilización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la información de los proyectos para realizar financiación de inversiones a través de los municipios. En particular se menciona la realización de canteros que era la propuesta de un proyecto que no alcanzó a los votos.

Pero este otro (proyecto) que tuvo 82 votos (no salió electo), pero la OPP que está interviniendo en los Municipios de todo el país (lo financió)… vio como bueno agarrar las cosas del PP que eran interesantes y que no se hacían porque no salían votadas (Mdeo_ Integrante de CV_2_2016)

Al igual que las donaciones de la Zona Azul en Paysandú, este aspecto se podría potenciar dándole una institucionalización y dejando claro los criterios por los cuales seleccionan los proyectos.

7.3. Autonomía o subordinación

7.3.1. Aspectos del diseño institucional

En el caso de Montevideo, tal como señalan Goldfrank (2006) y Montecinos (2009), el diseño ha sufrido modificaciones desde sus orígenes, girando de un modelo más deliberativo a uno más electoralista. En sus orígenes, el PP montevideano implicaba la elaboración del presupuesto quinquenal a través de asambleas vecinales convocadas por el gobierno departamental, y donde los CV cumplían un rol clave, recogiendo anualmente las demandas mediante reuniones con vecinos, elaborando los proyectos y acordando con el gobierno la ejecución. En una segunda etapa, se divide el procedimiento en una instancia de participación directa de los ciudadanos a través del voto secreto y universal, y otro procedimiento, con otros fondos, en el que los CV discutían y decidían cuáles eran los proyectos y acciones a financiar con estos recursos. Finalmente, en el año 2011 solo se mantiene la modalidad de participación directa de los vecinos, lo que es evaluado como un diseño más bien representativo electoral (Montecinos, 2009). En el mismo sentido, Signorelli (2014) señala que el PP montevideano no tiene actualmente una instancia deliberativa diagnóstica, y para la presentación de proyectos no requiere ninguna actividad de deliberación grupal previa. Por su parte, Veneziano (2013) indica que en la experiencia de Montevideo existe un componente deliberativo pero que éste tiene que ver con la evaluación y formulación del co-reglamento llevada adelante por la Comisión Departamental de PP, la cual es integrada por mayoría de representantes de los CV más dos miembros de la Intendencia. La autora señala que este es un espacio de deliberación pero sobre reglas no para definir prioridades que constituye la idea del PP.

En referencia concreta al reglamento interno en las ediciones estudiadas se puede decir que éste ha permanecido incambiado en las ediciones 2013 y 2016 en relación a quiénes pueden participar y qué roles deben cumplir en el proceso.

Se mantiene la característica de no prever instancias deliberativas durante la fase de elaboración de propuestas, por lo cual los ciudadanos tienen libertad de tomar la definición de qué presentar, sin influencias del gobierno o de otro tipo. Las presentaciones pueden hacerse de manera presencial u online y la convocatoria a participar es abierta a cualquier persona mayor a 16 años residente en la Zona. Estos pueden tanto presentar propuestas como participar en la toma de decisiones a través del voto universal y secreto.

Sin embargo, las bases establecen un rol diferente para los CV que dentro del PP participan a través de sus representantes en:

- El Equipo de Planificación Zonal (EPZ), que es una Comisión que se conforma al inicio del PP integrada por funcionarios del gobierno y representantes de los CV, cumpliendo funciones en diferentes temas y dentro del PP se destaca su rol en el estudio de viabilidad de las propuestas, de las que realiza una evaluación de factibilidad, de acuerdo a lo que indican las bases, que luego acompañará a los proyectos en su ingreso a la Intendencia.

- Integra la Comisión Departamental de PP (CDPP), compuesta por representantes de los CV y de la Unidad de Participación y Planificación de la IM que acompaña y apoya el proceso y tiene la función destacada de evaluar y modificar las normas en las diferentes ediciones.

En conclusión, el PP es abierto en la convocatoria, lo cual es positivo a los efectos del pluralismo, no tiene representantes comunitarios en los cuales se delegue el poder en un determinado momento del proceso participativo. Esto, sumado a la definición por voto universal y secreto, lo hace poco proclive al manejo político. Sin embargo, reserva un rol diferente para los representantes de los CV que tiene que ver con la participación en la definición de las reglas del proceso, el acompañamiento del mismo y la evaluación de viabilidad de las propuestas. Esto lleva a que sea importante evaluar el nivel de autonomía con el que se desempeñan los CV en relación a las lógicas político-partidarias.

7.3.2. La voz de los actores

7.3.2.1. Perfil del participante e influencia de lógicas partidarias

Es posible diferenciar tres tipos de participación ciudadana en el PP, por un lado, las personas que presentan las propuestas, por otro, los electores de las mismas a través del voto universal y secreto y, finalmente, los representantes de los CV que apoyan tanto al gobierno como a los ciudadanos en el proceso.

En el primer caso, las propuestas presentadas tienen un fuerte componente de organizaciones sociales y vecinos agrupados. Participando también instituciones públicas y privadas de diferentes rubros. En la edición 2013 fueron 910 las propuestas recibidas y en 2016 ascendieron a 1137. En la medida que se presentan muchos grupos de vecinos agrupados de manera informal para la ocasión (que reivindican problemáticas comunes del barrio) se puede ver perfil bastante heterogéneo de participante.

En lo que respecta a los electores, si bien no hay estudios sobre el perfil de los mismos se sabe que en la edición 2013 votaron 70.721 personas y en el 2016, 84.067 (un 8% de esta población). Se sabe, a su vez, que ha habido una fuerte variación en relación a las personas que componen este universo de votantes a lo largo de las ediciones, se calcula que considerando las cuatro últimas elecciones la población que participó en alguna de ellas alcanza a 225.556 montevideanos/as (un 22% aproximadamente del total). A su vez, la media de participación para estas últimas cuatro ediciones de 7,19% del total de habilitados para votar (según datos del censo 2011 hay 1.047.268 personas con 16 años o más).

En relación a los integrantes de los CV, hay datos que revelan que más del 60% de quienes resultan electos tienen menos de 50 años y prácticamente la mitad es la primera vez que participan como concejales vecinales. Sin embargo, se sabe también que aproximadamente la mitad de quienes inician la labor de concejal terminan el periodo para el que fueron electos, y entre los que abandonan antes predominan ampliamente los concejales jóvenes y los que participaban por primera vez del espacio (Intendencia de Montevideo, 2017).

Otro aspecto importante señalado por la literatura es que la elección de los integrantes de los CV se realiza de manera individual, éstos están respaldados por organizaciones sociales o por firmas de ciudadanos, pero aún en los casos en los que se eligen con respaldo de las organizaciones sociales no son representantes mandatados por éstas, sino que representan a todos los ciudadanos del Centro Comunal Zonal (CCZ) (Gugliano, Veneziano, Maurich y Loeck, 2005). De manera que, como plantea Veneziano, la relación con las organizaciones sociales es muy débil.

A su vez hay estudios que han dado cuenta de los vínculos entre la política partidaria y los CV, por ejemplo Veneziano (2008), a través de una investigación cualitativa observa como militantes partidarios se convierten en militantes sociales pasando a integrar los CV y como personas que provienen de la militancia social desarrollan luego carreras políticas (concejales municipales, ediles locales o departamentales, etc.). En ese sentido, Serdült y Welp (2015) mencionan que el propio partido de gobierno (Frente Amplio) ha puesto el foco en los CV para la selección de candidatos. A su vez Signorelli (2014), menciona que la tendencia a la politización de los CV es percibida como una de las causas por la que los concejales nuevos se apartan tempranamente de la función.

En este punto, las entrevistas realizadas para esta tesis reconocen en general la existencia de militantes políticos en los CV pero se diferencian dos visiones en relación a hasta qué punto este hecho lleva a que se politice el tratamiento de los temas y actividades de los CV. Hay algunos entrevistados que visualizan que la presencia de militantes políticos en el CV no ha llevado a que el concejo se politice o que advierten algún caso concreto de politización (en otro CV) que no es generalizable.

(…) de eso no se habla, hay que respetar al que está al lado que puede ser blanco, colorado, amarillo o negro. No, no, el concejo es apolítico. Pero si sabemos que son de determinados partidos, porque al concejal lo votamos ¿y tú votas a alguien que no es de tu idea?

En el CV algunos participamos en partidos políticos y otros no, no necesariamente, algunos son militantes y otros no. Al principio no sabes, después vas descubriendo, algunos si son militantes conocidos. Tu decís si hay más gente de determinado partido, y yo creo que debe haber más sí, del FA, aunque un Concejo, por ejemplo el Concejo del 5 donde hay participación sobre todo del Partido Nacional, ellos tuvieron épocas de mucha partidización, nosotros en realidad podemos hablar fuera del Concejo pero en realidad no es un Concejo Partidizado para nada.

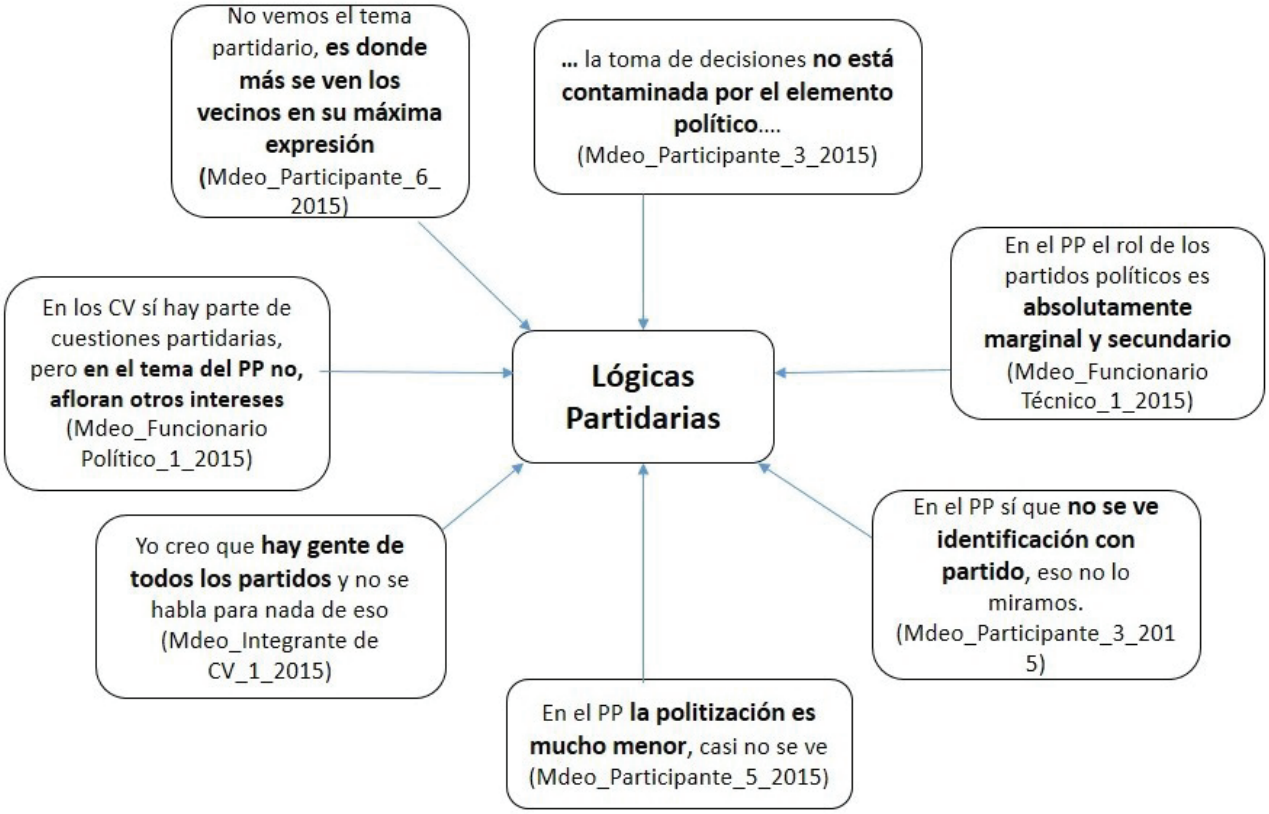
Por otra parte, hay otros que piensan en que los CV han atravesado, en los últimos tiempos, un proceso de politización que perjudica el funcionamiento de una participación ciudadana autónoma.

(…) yo cuando comencé el Concejo, que fue en la primera etapa de Tabaré Vázquez, volcamos muchos vecinos políticos a trabajar en lo social y trabajamos mucho, hicimos mucho, y se trabajó muchos años socialmente, sabiendo que muchos eran políticos, pero ya estos últimos años ¡se ha politizado tanto! En estos últimos Concejos ha estado muy fuerte la gente del Frente y la gente del Partido Nacional.

(…) hoy los concejos vecinales no tienen la legitimidad que tenían. Se ha ido transformando un órgano social, que fue pensado como un espacio social de participación, que integraba organizaciones sociales (…) convirtiéndose en un espacio político partidario más que social. Las organizaciones que tienen un peso relativo en la sociedad, una opinión para fomentar participación, muchas o el enorme porcentaje, no participan.

Pese a la visión de que algunos CV están muy influidos por las lógicas partidarias, hubo un fuerte consenso entre los entrevistados en relación a que el PP es un instrumento de participación en el que no se ponen en juego elementos político-partidarios.

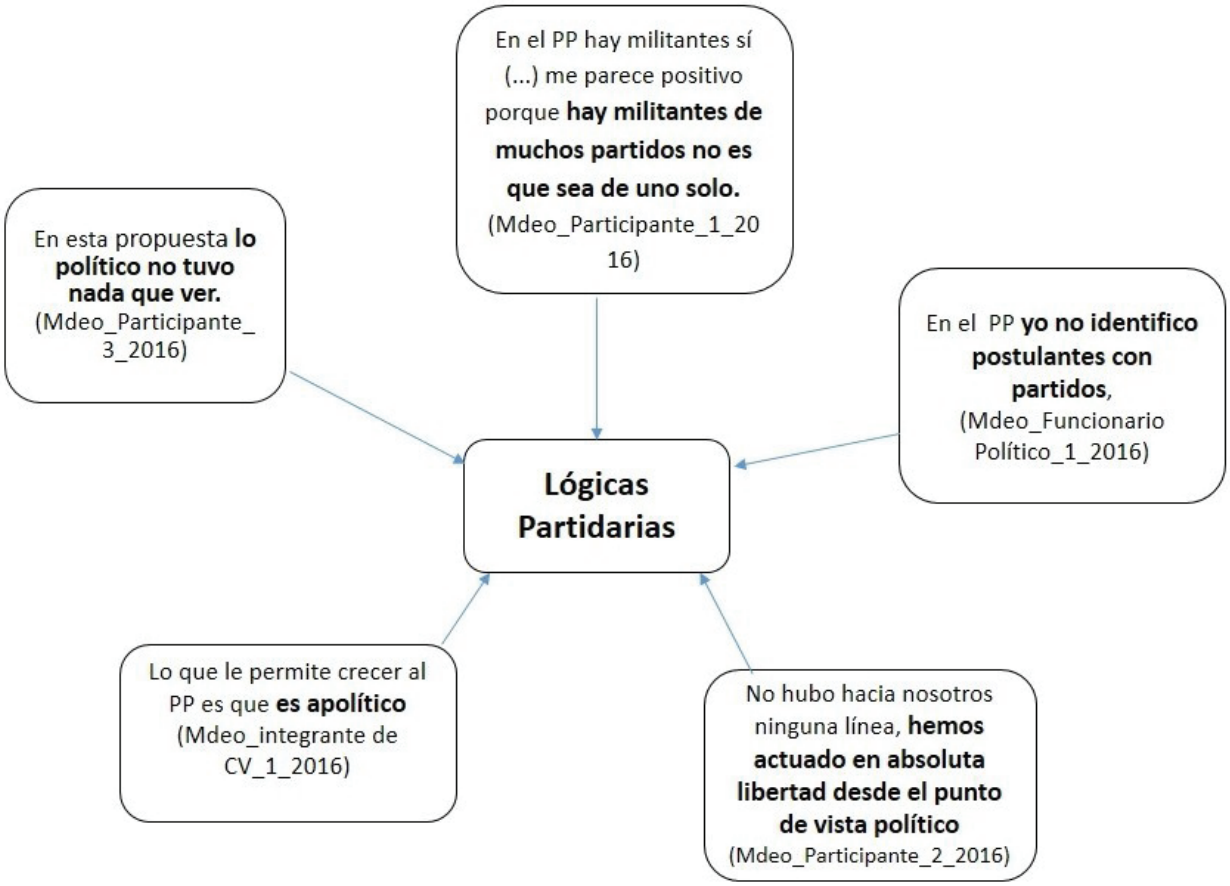
Figura 15: Percepciones sobre la influencia de lógicas partidarias en el proceso de la edición 2013 (Montevideo)



Fuente: Elaboración propia

En conclusión, se percibe que los CV no están exentos de las lógicas partidarias, pero que el CV como herramienta participativa tiene otros móviles. El hecho de que los concejales vecinales no tengan, como tuvieron en el pasado, un poder de decisión sobre parte de los recursos y que la definición sea a través de una votación universal y secreta, es posiblemente lo que le permite a la herramienta separase de la visión politizada de los CV. Si bien los vecinalistas colaboran tanto con los vecinos (que buscan en muchos casos su apoyo) como con el gobierno en el desarrollo del proceso, los discursos muestran que más allá de promover determinados temas no intentan influenciar las definiciones.

Figura 16: Percepciones sobre la influencia de lógicas partidarias en el proceso de la edición 2016 (Montevideo)



Fuente: Elaboración propia

7.3.2.2. Papel de ciudadanos y el gobierno en la definición de prioridades

Montevideo es el único caso de la tesis en el cual las reglas se evalúan antes de iniciar cada edición a partir de un proceso participativo. En esa instancia de evaluación y ajuste de las reglas los ciudadanos participan representados por concejales vecinales, que han sido designados por los CV para integrar la Comisión Departamental de PP. Desde esta comisión (que también tiene representantes del gobierno), se definió el tema de las contrapartidas y sus controles o la distribución de recursos por zonas, por ejemplo.

La definición participativa de las reglas es un aspecto que pocos PP ponen en juego, y que potencia el carácter democrático de la herramienta. En algunos casos se ha visto, por ejemplo en experiencias chilenas, que se promueve que el propio proceso haga emerger representantes para las instancias en las que los ciudadanos delegan el poder (Montecinos, 2007), con esto se logra ver líderes nuevos, legitimados por su papel en el proceso, pero en el caso de Montevideo esto no es posible debido a que no se trata de un PP deliberativo en donde se trabaje en instancias conjuntas por lo cual la opción de participar de esta instancia representados por los integrantes de los CV aparece como la más viable.

El otro aspecto es la presentación y elección de las propuestas, aquí se puede decir que hay un aspecto que le quita potencia a la participación que es la usencia de espacios deliberativos, pero esto al mismo tiempo hace que el ciudadano resuelva en espacios de reuniones micro, la directiva del club, la coordinación de la escuela, la APAL, entre otros, qué aspectos quiere mejorar y de qué forma hacerlo. El gobierno, en colaboración con los CV, se encarga de la viabilidad, que no solo evalúa que sea realizable si no que se ajuste a las disposiciones de las reglas, entre otras cosas en términos de impacto comunitario. En los testimonios recogidos, se evidencia una visión positiva de esta evaluación en donde se percibe que los proyectos no aprobados para la siguiente etapa se basan en los criterios técnicos y normativos más que en cualquier otro criterio. La decisión final sobre qué financiar descansa en todos los ciudadanos mayores de 16 años, por lo cual ni el gobierno ni los partidos tienen discrecionalidad sobre el tema.

Montevideo tiene un PP cercano a lo que se denominó como modelo de empoderamiento democrático con agenda competitiva. Tiene inversiones de alcance medio y los participantes perciben que actúan sin ser influenciados políticamente. Por otro lado, la herramienta carece de espacios de deliberación ciudadana en asambleas por lo cual no es posible pensar en grandes acuerdos zonales para atacar problemáticas comunes. Existen contrapartidas a las financiaciones que van en sentido de generar un efecto comunitario mayor y se ha visto que logran establecer algunos consensos interinstitucionales, pero a pesar de ello es la competencia electoral la que define ganadores y perdedores.

7.4. El PP en la campaña y en el nuevo periodo: Cambios y continuidades

La elecciones departamentales se desarrollaron el segundo domingo de mayo de 2015 y participaron de ella candidatos de siete partidos: Daniel Martínez (Frente Amplio), Lucía Topolansky (Frente Amplio), Virginia Cardozo (Frente Amplio), Ricardo Rachetti (La Concertación), Edgardo Novick (La Concertación), Álvaro Garcé (La Concertación), Sergio Billiris (Partido Ecologista Radical Intransigente), Gustavo López (Asamblea Popular), Iván Posadas (Partido Independiente) y Andrea Revuelta (Partido de los Trabajadores).

Pese a los esfuerzos de los partidos históricos, blancos y colorados, que a efectos de la contienda confluyeron en único partido, la Concertación, el ganador fue el frenteamplista Daniel Martínez. De esta forma el Frente Amplio, que participaba con un programa único para sus tres candidatos, obtuvo su sexta victoria consecutiva en Montevideo.

7.4.1. Las proyecciones en la campaña electoral

De los diez candidatos a la Intendencia resultaron ocho plataformas electorales, ya que el Frente Amplio, al igual que en Paysandú, presentó una plataforma única para todos sus candidatos. De esas ocho plataformas hay cuatro que no mencionan al PP entre sus propuestas, por lo que la referencia al PP y su continuidad alcanza a seis de los diez candidatos como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 13: El PP en las plataformas electorales de candidatos a Intendente de Montevideo

Candidato/Partido	Propuesta programática sobre PP
Frente Amplio (programa único para los tres candidatos)	Extender la experiencia "Presupuesto Participativo Infantil", donde ellos sean quienes presenten propuestas a través de instituciones públicas y privadas.
Álvaro Garcé (La Concertación)	No hay propuesta al respecto.
Edgardo Novick (La Concertación)	"-Estimular el incremento de la cantidad de vecinos que votan en el presupuesto participativo. Hoy solamente un 7 u 8% de vecinos participan de la elección de los concejos vecinales. -Aumentar paulatinamente el porcentaje del presupuesto departamental que se pone a consideración de la población, que hoy está en el entorno del 0.5% del total del presupuesto departamental. Esto ayudará a que los vecinos valoren su Municipio."
Rachetti (La Concertación)	"(…) Se tratan de iniciativas presentadas por organizaciones civiles o vecinos u otro tipo de colectivo barrial, de propuestas de obras pequeñas, de un monto máximo de $ 1 millón, que pueden coincidir o no con cometidos departamentales. Creemos que este sistema hay que mantenerlo como herramienta de participación, pero que hay que acotarlo a lo que realmente los vecinos reclamen, excluyendo las iniciativas patrocinadas por corporaciones privadas, que tienen mayor poder de convocatoria con intereses particulares, y que se benefician de los recursos públicos para poder concretarlos. Acotando las propuestas a obras que no tengan que ver con las obligaciones implícitas y directas de la Intendencia y los Municipios, se protegerá esta herramienta institucionalidad en su auténtica condición de participación vecinal. Creemos que los mismos deben ser regulados para que realmente estén al servicio de las obras que los vecinos quieren. Nos oponemos a que los PP sean un instrumento de la administración central para cubrir falencias de su propia gestión, y cubrir de esta forma fallas de origen Departamental y/o Municipal. Nos oponemos a que con ellos se favorezca a organizaciones formales que claramente tienen más capacidad que un vecino de a pie al momento de conseguir los votos para su aprobación."

Partido de los Trabajadores	"Impulsaremos la discusión de los trabajadores en asambleas en lugares de trabajo, asambleas barriales y zonales, para someter a debate todo el presupuesto de la Intendencia (y no sólo una ínfima parte, como se coloca bajo el falso «Presupuesto Participativo»), así como los ingresos y gastos de cada Intendencia y municipio."
Partido Independiente	No hay propuesta al respecto.
Partido Ecologista. Radical Intransigente	No hay propuesta al respecto.
Unidad Popular (Gustavo López)	No hay propuesta al respecto.

Fuente: Elaboración propia

En relación a la plataforma única de los candidatos del Frente Amplio, llama la atención que a pesar de que en el programa hay una fuerte apuesta a la democracia participativa el PP no tiene un destaque, de hecho solo se lo nombra dos veces, una dentro de la memoria de lo que se hizo en el gobierno pasado y otra dentro del apartado de infancia, mencionando que se agregará una experiencia de PP infantil. De hecho, esa es la única referencia concreta de que el PP seguirá y en qué dirección. Pese a ser el PP de Montevideo una política pionera y vinculada al Frente Amplio desde sus orígenes, en el propio apartado de participación de la plataforma electoral no se refieren a él y parece haber una apuesta mayor a la incorporación de otras innovaciones participativas como aquellas que tienen que ver con la incorporación de soportes virtuales de participación.

En la Concertación, la propuesta de Novick pasa por el aumento del presupuesto destinado y el estímulo para incrementar la participación, la cual valora como escasa. Rachetti, en cambio, realiza una crítica al diseño actual y propone que se quiten las propuestas patrocinadas por corporaciones privadas y que las obras no tengan que ver con las obligaciones implícitas del Municipio o la Intendencia.

Este último punto es una discusión recurrente en muchas experiencias que debaten si el PP debe encargarse de cosas que el gobierno ya sabe que debe hacer o concentrase en captar innovaciones ciudadanas. Finalmente, Álvaro Garcé no incluye referencia al PP en su plataforma.

La última referencia al PP en las plataformas la hace un partido minoritario electoralmente, el Partido de los Trabajadores, promoviendo una radicalización de la democracia participativa poniendo en juego en la participación todo el presupuesto de la Intendencia. Se refieren a la experiencia actual como falso PP.

Cuadro 14: Referencias al PP en prensa digital en periodo de campaña para la Intendencia de Montevideo

Candidato	Anuncio u opinión vinculada al PP	Fecha y medio digital en el que se publicó
Daniel Martínez (FA)	"Extenderemos la experiencia del "Presupuesto participativo infantil." "(. . .) espacios públicos de calidad, iniciativas orientadas a la prevención, la coordinación con los organismos del Estado y participación ciudadana. Porque el mejor Montevideo lo construimos entre todos y este ha sido un eje transversal a todos los encuentros temáticos. El funcionario como servidor público, pero también el ciudadano no sólo como destinatario de las políticas públicas sino como agente activo de su transformación."	Uypress, 22-04-2015
Virginia Cardozo (FA)	"Sin embargo, quedó descuidada la contracara de la descentralización que es la participación ciudadana. En este aspecto tenemos que repensar los presupuestos participativos, los consejos vecinales, potenciar y fomentar la gestión conjunta de los espacios públicos. Y potenciar otras experiencias más locales como las expresiones culturales".	Caras y Caretas, 27/03/2015

Iván Posada (PI)	"(..) la Intendencia de Montevideo (IMM) pone a consideración iniciativas de distintas zonas para un mismo barrio o zona geográfica, pero es la comuna la que debería incluir en el presupuesto las obras y analizarlas" (. . .) "Es como que la intendencia pone a consideración y votación algo". "Sostuvo que no es una experiencia a repetir porque demuestra es la falta de decisión de la IMM para cumplir sus cometidos esenciales."	El Espectador, 11/04/2015
Ricardo Rachetti (PC)	"-¿Su gobierno tendría iniciativas de la índole del Presupuesto Participativo? -¿Por qué no? No todo lo que ha hecho este gobierno es malo ni todo está bien. Las cosas que están bien hechas hay que seguir trabajándolas, y las que están mal hechas, corregirlas. Lo que creo que hay que hacer es adaptarlas a las políticas que va a desarrollar la IM."	La Diaria, 05/03/2015
Gustavo López (UP)	"Tenemos que transformar radicalmente la concepción de descentralización. Hay que instalar casas del poder popular en todos los barrios para dotar a la gente de capacidad de decisión, confiar en su gestión y, sobre todo, darle recursos reales para llevar adelante el ejercicio de la participación. No se trata de votar el presupuesto participativo cada tantos años, para ver si ganamos un semáforo o una cebra. Participar es adueñarse creativamente de la realidad del barrio. Los recursos municipales tienen que estar esencialmente en manos de los vecinos organizados."	La Diaria, 16/01/2015
	"Abogó por empoderar a la gente, que no es lo mismo que votar si quiere una plaza."	El Espectador, 28/01/2015

Fuente: Elaboración propia

Algunos aspectos que se pueden resaltar del discurso de los candidatos de partidos con posibilidades de obtener el gobierno (el Frente Amplio y la Concertación) es que apenas si un candidato, Álvaro Garcé, ignoró el PP en la plataforma de gobierno, y en las notas de prensa digital del periodo. El resto de los candidatos expresaron que el PP tendrá continuidad. En el Frente Amplio, Daniel Martínez enfatizó en la idea de agente ciudadano pero en la misma línea que el programa único no le da un destaque dentro de sus ofertas al PP, por su parte, Virginia Cardozo hizo autocrítica y dijo que la participación había quedado descuidada, mencionando al PP dentro de las herramientas a potenciar en una eventual gestión a su cargo. Desde la Concertación, Rachetti habló de mantenerlo y rescató al PP dentro de las cosas que el Frente Amplio hizo bien.

Finalmente, dos de los cuatro candidatos en cuyos programas de gobierno no se incluía referencia al futuro del PP muestran en prensa una visión negativa de la herramienta. Iván Posada (Partido Independiente) dice con claridad que no es una herramienta a repetir y critica que la Intendencia ponga a consideración determinadas obras que debería hacer. Reclama la decisión en manos del gobierno más que el empoderamiento ciudadano. Por su parte, Gustavo López (Unidad Popular) resalta las virtudes de otro tipo de participación más sustantiva, siendo crítico con votar periódicamente para hacer cosas domésticas como un semáforo, una cebra o una plaza.

En síntesis, de acuerdo a las encuestas solamente dos fuerzas políticas tenían posibilidades reales de llegar al gobierno en Montevideo, El Frente Amplio y la Concertación. De los seis candidatos que entre ambos partidos presentaron a la Intendencia solamente uno no refirió al PP ni en la plataforma ni en prensa digital, en el resto de los casos se menciona la continuidad llamando la atención que el Frente Amplio refiera tan poco a la herramienta tanto en lo que respecta a su historia como una herramienta pionera en América Latina como en relación a su futuro. Incluso la Concertación ha sido más explícita en la propuesta de dos de sus candidatos en relación a qué modificarían en el PP en caso de ganar. Por otro lado, la visiones más críticas vienen de la mano de partidos con escaso potencial de apoyo ciudadano.

7.4.2. El PP en el nuevo periodo de gobierno

De las experiencias estudiadas en esta tesis Montevideo es la que tiene mayor antigüedad, ya que se desarrolla desde principios de la década del noventa, habiendo modificado muchas veces su diseño. Montevideo ha optado de manera explícita por mantener un bajo nivel de formalización para ajustar el diseño a las exigencias que la propia práctica iba marcando. Para ello generó una comisión (la CDPP) encargada de evaluar y ajustar las normas de forma previa a cada edición (bi anual). Este es otro de los aspectos particulares de Montevideo ya que la CDPP está integrada por miembros de los CV y de la intendencia de Montevideo, por lo cual, aquí los propios ciudadanos, a través de sus representantes pueden proponer y aprobar ajustes en las normas que regulan el proceso.

Lo único que tiene el PP son unas normas aprobadas por la Comisión de PP, que son vecinos, a propósito no lo institucionalizamos porque entendemos que esto no debe tener normas estáticas. (Mdeo_Funcionario Técnico_2_2015)

En relación a los cambios de última edición antes de las elecciones (2013) y la primera del nuevo periodo (2016), estos se pueden resumir en:

- Cambia la forma de distribución de los recursos dividiéndose ahora en partes iguales en las diferentes zonas que componen el municipio y la competencia y financiación se hace considerando la zona y no el municipio.

- Se generan especificaciones en la normativa para darle mayor efectividad a los mecanismos de control y ejecución de las contrapartidas orientadas a potenciar el efecto comunitario de las inversiones desarrolladas a través del PP.

En el caso de Montevideo la influencia de la institucionalidad en la sostenibilidad y los cambios no es tan clara como en Gualeguaychú y Paysandú. En primer lugar, en el 2015 el Frente Amplio gana su sexta elección consecutiva en el gobierno departamental. Los partidos tradicionales optaron por aliarse para tener posibilidades de ganar la intendencia pero ni aun así lo consiguieron. Al no haber alternancia de partidos en el gobierno y al tener el Frente Amplio un programa único para sus candidatos, el hecho de tener un bajo nivel de formalización no genera amenazas a la continuidad de política.

Por otro lado, los cambios en el diseño se desarrollan de manera gradual y en función de las evaluaciones que los representantes vecinales hacen del funcionamiento. Esto lleva a que el partido de gobierno no pueda proponer demasiadas transformaciones sin alterar esta dinámica de generación propia del reglamento. De hecho, desde el gobierno se buscó impulsar el voto digital en la edición 2016 pero la idea no fue avalada por los concejales vecinales y por tanto no se llevó a cabo. De manera que en este caso el aval ciudadano podría actuar como un estímulo para asignar más o menos fondos pero no tanto para la trasformación del diseño, ya que esa tarea ha quedado en manos del Equipo de *Planificación Zonal* (EPZ) y requiere de una negociación con los vecinalistas.

En relación al aval ciudadano lo que se puede decir es que siguiendo la tendencia de este tipo de experiencias la participación se remite a porciones minoritarias de la población (Goldfrank, 2011) y que pese a ser un PP en el cual se convoca a una votación universal y secreta para resolver las propuestas a financiar, esta no supera en general el 8% de la población. Al momento de las elecciones del gobierno departamental en 2015 se observaba una tendencia leve pero sostenida de decrecimiento de la participación en las votaciones. En una encuesta ordenada por el gobierno en el año 2011[32] se observa que aun cuando la política tiene más de veinte años de aplicación existe un 39% de

32- Encuesta realizada por la Consultora Equipos Mori en junio de 2011 sobre una muestra de 351 casos con un margen de error de +/- 5,2% dentro de un intervalo de confianza del 95%. Disponible en: https://issuu.com/montevideodefrente/docs/encuesta2011 (10/11/2017)

la población que no ha escuchado hablar de él, un 49% que sí ha escuchado pero no participó nunca (y dentro de estos el argumento más importante que alcanza al 14% del total es porque no le interesa) y tan solo un 13% de los encuestados manifiesta haber participado alguna vez en la política. Si tenemos en cuenta los años que hace que se aplica el PP en la ciudad y que con solo el hecho de emitir la preferencia a través del voto ya se considera participante entonces se puede decir que la política se enfrenta a desafíos en términos de entusiasmar a mayor cantidad de gente[33].

No me ha llegado la información ni hay nadie que te explique bien de qué trata y todo eso… Al no estar informada no me animaría a hacer una evaluación. Más difusión capaz falta, o capaz que soy yo que ni me enteré de nada. (Mdeo_ Ciudadana no participante_1_2015)

Los entrevistados valoran positivamente la herramienta, existiendo una visión algo más crítica en relación a algunos aspectos del funcionamiento entre los ciudadanos que no son parte del Concejo Vecinal.

Ese protagonismo de la gente está bárbaro…nos sentimos agradecidos pero nos sentimos en la obligación de ir a decir que está bien y que está mal. (Mdeo_ Participante_1_2015).

Me parece muy buena, espectacular herramienta, lo que pasa que podría atenderse más de una propuesta, porque hay muchas propuestas que no salen (Mdeo_Participante_1_2016)

La gente empieza a ver cosas que se hicieron en los PP anteriores y dice: mirá de verdad se hace, es algo que se puede usar me parece que eso es lo que más ayuda. (Mdeo_Participante_3_2016)

33- En la votación del PP de 2016 se logra cortar la tendencia a la baja en la participación obteniendo el máximo guarismo de los últimos 15 años con 84.067 votantes. En la votación de 2013 habían participado 70.721 ciudadanos.

Yo creo que es muy bueno, porque facilita que podamos lograr cosas que no la podemos lograr de otra manera. El vecino organizado se siente contento de que su proyecto salga. (Mdeo_Participante_3_2015)

Por su parte, entre los vecinalistas predomina una valoración positiva de la herramienta en tanto instrumento para mejorar la democracia y la descentralización.

Yo lo que más valoro es la parte, el ejercicio democrático, eso es lo que yo más valoro, porque creo que todas las cosas que se plantean se pueden hacer aunque no haya PP, pero el ejercicio democrático yo lo valoro. (Mdeo_Concejal Vecinal_ 1_2015)

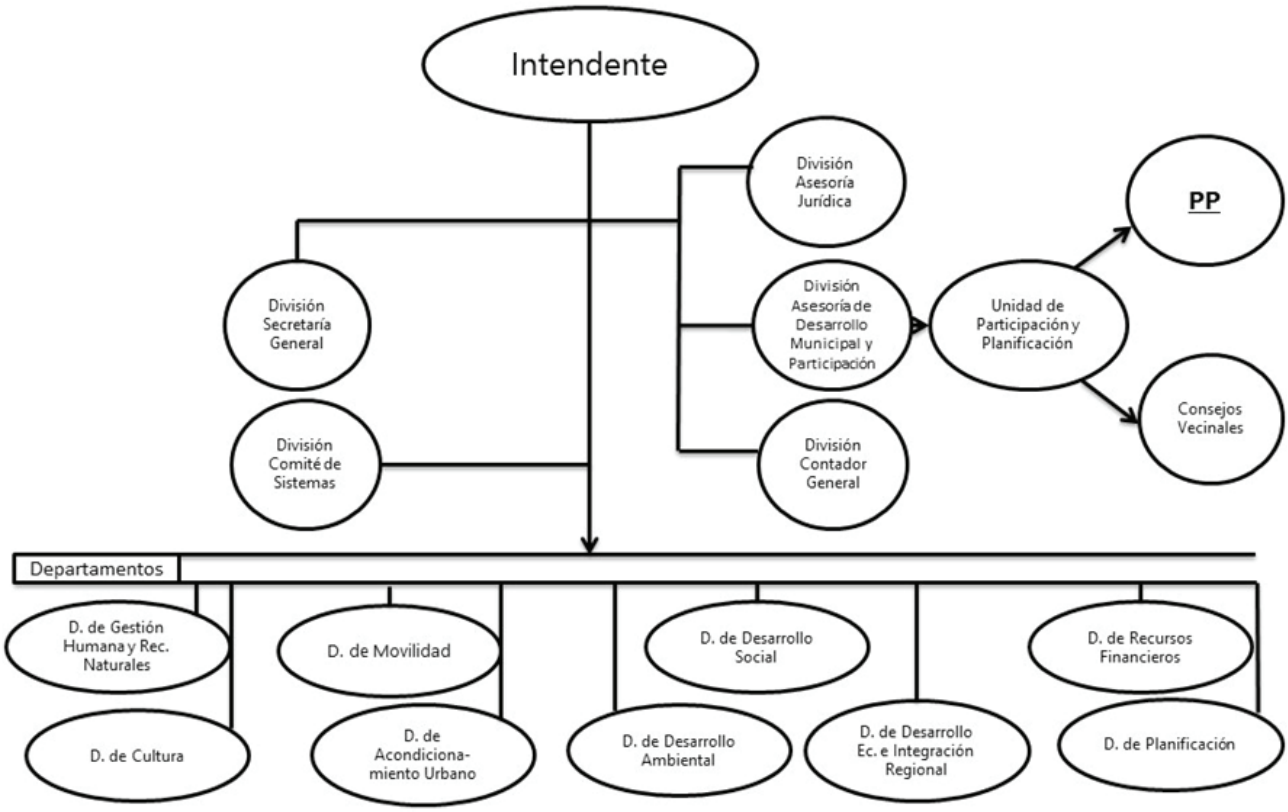
Lo mejor es la participación de la gente, porque el otro problema que tenemos en Uruguay es que no participamos en nada. (Mdeo_Concejal Vecinal_1_2016)
El PP para mí y para un montón de gente es una oportunidad por descentralizar, por hacer que el vecindario participe de la mejora de su propio barrio... (Mdeo_ Concejal Vecinal_2_2016)

Para sintetizar se puede decir que los discursos recogidos entre ciudadanos participantes muestran una valoración positiva, pero los datos de votación y encuestas dejan claro que ese entusiasmo no es generalizable a la mayoría de la población, sino que acompañando las tendencias internacionales se mueve en proporciones minoritarias de la población. Pese a ello podría haber sucedido que el gobierno propusiera ampliaciones a la política dirigida a la conquista de esos sectores, como sucedió en Córdoba, Gualeguaychú y Paysandú, pero eso en este caso no sucedió y el Frente Amplio dijo muy poco en relación al futuro del PP en el periodo de campaña. Una posible explicación es que los CV como integrantes del EPZ reservan para sí la tarea de análisis y modificación de las normas y en ese sentido proponer modificaciones que no hayan pasado por este espacio puede generar un efecto contrario al deseado. Por otro lado, esta flexibilidad en la modificación del reglamento, que es posible gracias a la baja formalización, no ha atentado contra la continuidad de la política debido al dominio absoluto del Frente Amplio, que va por su sexto periodo de gobierno consecutivo.

7.5. Análisis de la posición del PP en el organigrama y su relación con el alcance y sostenibilidad del mismo

El PP de Montevideo es confrontado con los otros casos analizados, el que muestra una posición más estratégica para el aprovechamiento de la participación en la política como insumo para otras áreas del gobierno departamental.

Figura 17. El PP en el organigrama del gobierno de Montevideo



Fuente: Elaboración propia

Observando la figura 17 puede verse que el PP depende de una Asesoría que dialoga directamente con el Intendente. La Asesoría de la cual depende es la de Desarrollo Municipal y Participación, lo cual muestra una conjunción entre la planificación del desarrollo y la participación.

A su vez, al ser una Asesoría que está por fuera de las divisiones departamentales, tendría, al menos en el diagrama, una perspectiva transversal, es decir tanto las definiciones de desarrollo municipal como la participación ciudadana estarían transversalizando la gestión de las diferentes áreas departamentales. Esto es un aspecto fundamental y distintivo de Montevideo, que no coloca la participación como un área departamental específica desenganchada de los demás temas, sino que al formularse como asesoría tiene en términos de posición un lugar mucho más estratégico para nutrir las demás agendas del quehacer del gobierno departamental.

Dentro de la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación, el PP está ubicado en la Unidad de Participación y Planificación, que tiene entre sus objetivos principales apoyar a los gobiernos municipales en la elaboración de sus planes de desarrollo, fortalecer el PP y promover la acción colectiva organizada. El PP a su vez dialoga con los Concejos Vecinales que también se mueven dentro de esa órbita.

En los hechos se pudo observar que sí bien hay una buena colaboración de las diferentes áreas del gobierno departamental, con relación al estudio técnico (que incluye observar que no hay superposición con planes y programas existentes) y la ejecución de las propuestas, no se ve, salvo en aspectos puntuales que las propuestas del PP sean utilizadas como insumos para mejorar políticas en otras áreas. Se debe tener en cuenta que al no tener el PP instancias de diagnóstico participativo la capacidad de la política de nutrir otras áreas es menor que aquellas que se apoyan en diagnósticos elaborados en las rondas deliberativas. O sea, el PP no se ha transformado en una política fuerte a la hora de nutrir las agendas de las áreas de gobierno, pero sí ha logrado una importante colaboración para resolver las propuestas dentro del marco de la política y ello le ha permitido mejorar el alcance ya que no se restringió a determinadas temáticas.

7.6. Conclusiones del capítulo

El PP de Montevideo es considerado una de las experiencias latinoamericanas y globales pioneras, iniciada en una versión informal a principios de la década del noventa del pasado siglo. Desde sus orígenes ha ido modificando su diseño de manera dinámica, siendo la única experiencia en Uruguay en la cual los ciudadanos tienen incidencia directa en el diseño. Desde sus orígenes el componente deliberativo fue un elemento marginal en el proceso y se privilegió, como es común en los casos uruguayos, la priorización a través del voto universal y secreto. Eso, sumado al hecho de que privilegia la aprobación de pocos proyectos (6 por Municipio, dos por cada zona) de un porte medio-alto (cercano a los 100.000 USD) nos lleva a un PP cercano al modelo que en esta tesis denominados empoderamiento ciudadano con agenda competitiva.

Además del porte de las propuestas hay dos elementos que pueden ampliar el alcance del PP, uno es la coordinación ente las áreas de gestión del gobierno y otro es la capacidad del PP para orientar políticas públicas en base a las necesidades y propuestas que emerjan en los territorios. En relación al primer aspecto, se visualiza una coordinación mucho más fluida que en los otros tres casos estudiados, lo cual le posibilita llevar adelante una política compleja que realiza ajustes edición tras edición. El PP de Montevideo es percibido como una política que ha logrado niveles fluidos de colaboración entre las diferentes áreas de la Intendencia, los órganos desconcentrados y los Municipios. En relación al segundo aspecto, se puede decir que ha utilizado muy puntualmente las necesidades y propuestas que no se viabilizan a través del PP, y que esto es una aspecto en el que se podría mejorar y que su vinculación con los planes de desarrollo existe pero en un nivel básico. Por ejemplo, el PLAEDEZ, en tanto plan estratégico para la zona, es utilizado para evaluar las propuestas y otorgarles viabilidad pero no se percibe un intento de que el PP realice acciones que en algún sentido contribuyan a la consecución de los objetivos del PLAEDEZ.

Aun cuando hay voces que muestran influencias partidarias en los CV, la participación en el PP se visualiza como autónoma. En ese sentido, el diseño institucional alienta que la ciudadanía supere las influencias partidarias ya que con un mínimo de poyo de los vecinos cualquier persona u organización puede presentar una propuesta, incluso de manera online, y luego someterla a consideración de los vecinos en la votación universal y secreta. Se ha visto que el móvil principal que lleva a participar es la obtención de beneficios concretos para el vecindario o las organizaciones que lo componen. Pese a tener un mayor porte que las experiencias de Gualeguaychú y Paysandú, el PP de Montevideo no evita del todo la lógica de alcance micro en donde el ciudadano se mueve por la obtención de beneficios concretos que le reporten beneficios directos para él y su grupo. Los integrantes de los CV muestran una visión algo más estratégica fomentando propuestas que aporten a la integración social pero de todas formas la ausencia de espacios de deliberación ciudadana inhibe cualquier forma de consensuar una agenda en base a problemáticas comunes.

En cuanto a la institucionalización de la política y sus efectos sobre la sostenibilidad y la profundización de la herramienta se puede decir que pese a su baja formalización no es una política que esté en tela de juicio, ya que los principales partidos políticos no proponen su eliminación o sustitución. En relación al aval ciudadano se puede decir que es una política que parece interesarle a un grupo restringido de personas mientras que hay muchos que no perciben su utilidad. En consonancia con esto, el entusiasmo que despierta el PP en el gobierno no es demasiado alto al punto que en el Frente Amplio no se le dedicó espacio en la plataforma común para las elecciones de 2015 aun cuando la misma contiene un apartado referido a democracia participativa. O sea, no está destacada como una política central a desarrollar en materia de participación ciudadana.

A pesar del entusiasmo restringido que parece despertar entre ciudadanos y políticos, el PP de Montevideo muestra aspectos interesantes en relación a la capacidad de la política de convertirse en una herramienta para la definición de políticas públicas: se ve un buen nivel de colaboración entre áreas de gobierno; existe un reglamento generado por los ciudadanos y el gobierno, que evalúan y ajustan el diseño edición tras edición; la obligatoriedad de generar propuestas con una incidencia que trascienda la institución que lo presenta (impulsando beneficios para una porción más amplia de la comunidad); los montos de los proyectos financiados son bastante más altos que en las experiencias que definimos como compensatorias; y el colocar, aunque sea solo para la instancia de otorgar viabilidad a las propuestas, la vinculación con los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ).

O sea, aun con ciertas tensiones el PP de Montevideo parece haberse convertido en una herramienta de empoderamiento democrático debido su capacidad de transformación del territorio a partir de una participación ciudadana sin direccionamiento político y, en este caso, el reglamento generado por la ciudadanía otorgaría dinamismo al instrumento, mientras deja abierta la pregunta a profundizar en futuras indagaciones: *¿en un contexto de baja institucionalización y un aval no tan profundo del instrumento por la élite política ni por la ciudadanía en general, qué es lo que impulsa al PP de Montevideo a convertirse en una herramienta ciudadana para la definición de políticas públicas?*

CAPÍTULO 8
ANÁLISIS COMPARATIVO

8.1. Introducción

8.2. Alcance
8.2.1. Efecto de las propuestas
8.2.2. Aspectos de coordinación
8.2.3. Orientación de políticas públicas
8.2.4. Síntesis

8.3. Relación entre participación y representación: Autonomía o subordinación

8.4. Institucionalización: diferentes niveles y su relación con los elementos de alcance, autonomía y cambios y permanencia

8.5. Comparación de los casos en función del modelo teórico propuesto

8.6. Posición en el organigrama y su relación que el funcionamiento de las principales variables.

8.7. Consideraciones finales

8.1. Introducción

El capítulo propone un análisis comparativo de las principales dimensiones de la investigación. Se buscará establecer semejanzas y diferencias entre las experiencias en el periodo anterior a las elecciones de 2015 y sus transformaciones posteriores. También se analizarán los casos en función del modelo teórico de presupuestos participativos (PP) elaborado en esta tesis.

8.2. Alcance

8.2.1. Efecto de las propuestas

En las experiencias analizadas se pueden ver propuestas financiadas con capacidad de generar consecuencias de diferente alcance. Algunas propuestas tienen efectos que impactan en grupos y organizaciones concretas, las cuales visualizan en el PP una posibilidad para abordar problemáticas propias de su organización. Entre estos casos podemos mencionar a los PP de Gualeguaychú y Paysandú, que también comparten la característica de que los montos destinados a los territorios y a cada propuesta son pequeños, no pudiéndose a través del PP abordar problemáticas que exijan inversiones medias o grandes.

En el caso de Montevideo se observan proyectos con un efecto mayor que en Paysandú y Gualeguaychú. Este comparte con los otras dos la característica de que la presentación de propuestas se hace por parte de grupos y organizaciones del territorio, pero se observa un balance en relación a la existencia de propuestas que atienden a las necesidades internas de las agrupaciones y otras de interés comunitario, vinculadas sobre todo a espacios comunes (plazas, parques, calles, etc.). A su vez, las propuestas que atienden a necesidades de grupos u organizaciones deben asegurar un efecto más allá de sus propios miembros, lo que le da a los proyectos un alcance mayor en términos de gente beneficiaria y de generación de vínculos entre organizaciones a la hora de la puesta en marcha de la propuesta.

Esto, sumado a una mayor disposición de recursos para el territorio y para cada propuesta, le da al PP de Montevideo, pese a la dispersión de propuestas producto de su diseño competitivo, la posibilidad de abordar situaciones que requieran inversiones de un porte medio.

Finalmente, en Córdoba se visualizan propuestas que despegan definitivamente del espacio de los grupos y organizaciones y tienden a generar efectos en sectores más amplios de la comunidad. Se realizan inversiones únicamente en los rubros: social, sedes vecinales e infraestructura, tránsito y espacios verdes, al tiempo que la metodología, de la forma como es aplicada, no permite que los participantes elaboren sus propuestas, y en ese sentido, el mayor efecto de las propuestas obedece a una definición del gobierno de trabajar determinadas áreas y de determinada manera, generando de esta forma una participación controlada en donde el rol del ciudadano se parece al rol tradicional de un receptor de beneficios diseñados desde el gobierno. Entonces, en el PP de Córdoba se realizan inversiones de un porte medio que siguen un criterio en donde año a año se va mejorando la situación del territorio en función de inversiones graduales que describen una secuencia, con una única objeción, el criterio es de corte más bien técnico u obedece a intereses del gobierno más que de la ciudadanía. O sea, el efecto es relativamente alto pero la participación está fuertemente subordinada a la voluntad del gobierno.

8.2.2. Aspectos de coordinación

Los PP de Córdoba, Gualeguaychú y Paysandú muestran las dificultades que genera una política como el PP, cuya ejecución no puede desarrollarse únicamente con técnicos de esta dependencia. Eso genera que la coordinación se transforme en un elemento central para potenciar la herramienta y para lograr altos niveles de ejecución. Esta variable puede llevar a que los gobiernos que advierten dificultades para lograr una colaboración coordinada de otras áreas del gobierno local lleven a plantear una metodología simplificada que involucre solamente a algunas áreas con las que llegaron a acuerdos de cooperación, como ocurre en Córdoba.

En cambio, Paysandú y Gualeguaychú se inclinan por una estrategia diferente, que es la de disminuir la dependencia de otras áreas, sin que ello implique restringir las temáticas de las propuestas que pueden presentarse. En Paysandú, se tomó, al inicio del periodo 2015-2020, la decisión de contratar un arquitecto para apoyar en la etapa de estudio de viabilidad de las obras, buscando así dar respuesta en tiempo y forma a este requerimiento. En Gualeguaychú, por su parte, se conformó un equipo fijo de técnicos que trabajan dentro de PP y que poseen diferentes perfiles, entre ellos un arquitecto. A su vez, se ha optado por una ejecución de obras que no se realiza a través de obra pública. Estas definiciones si bien les permiten a los gobiernos ejecutar las propuestas financiadas sin colocar mayores restricciones a los ciudadanos, no solucionan el problema de descoordinación que puede redundar en sobreinversiones o en intervenciones con sentidos diferentes.

Montevideo es la experiencia estudiada que exhibe mayor nivel coordinación entre diferentes áreas y niveles de gobierno a la hora de llevar adelante el ciclo participativo y la ejecución de propuestas. Se observan tres mecanismos estables de coordinación que se activan en cada edición del PP y que son valorados de muy buena manera por los actores entrevistados: 1) todas las áreas de la Intendencia asignan a uno de sus funcionarios para acompañar el proceso del PP, 2) el estudio de viabilidad de las propuestas incluye la valoración en función de los planes y programas previstos en las diferentes áreas del gobierno de manera de no generar intervenciones incoherentes o sobreinversiones, 3) se genera un diálogo permanente y el desarrollo de colaboraciones tanto con el tercer nivel de gobierno como con los órganos desconcentrados que asumen un rol protagónico en la puesta en marcha de cada ciclo de PP.

En síntesis, Montevideo ha sido el único que ha logrado que la coordinación sea un elemento que potencie el alcance del PP, mientras que Gualeguaychú y Paysandú han buscado la manera de disminuir los efectos negativos de los problema de colaboración y Córdoba ha reducido al máximo el potencial de su herramienta alegando los problema de colaboración como un aspecto insalvable.

Más allá de que pudiera haber otros intereses para potenciar esas áreas, parece evidente que el nivel de retraso en la ejecución con el que recibió el gobierno en 2011 el PP, era un claro síntoma de que algo andaba mal en el funcionamiento de la estructura interna del gobierno. A partir de ahí se decide hacer una política de mucho menor complejidad que lo que sugiere su diseño original apartándola de lo que expresan las normas que la regulan.

8.2.3. Orientación de políticas públicas

Uno de los aspectos señalados por la literatura que podría potenciar el alcance de la participación en el PP es la posibilidad de que aquellos aspectos que emerjan como necesidades (y su formas de abordarlos) y que por su complejidad u otros motivos no puedan ser ejecutados a través del PP, sean utilizados, en tanto información que emerge de la ciudadanía, para nutrir las políticas públicas de las diferentes áreas del gobierno. Sin excepción este es el punto más débil de las cuatro experiencias estudiadas en donde no se establecen mecanismos estables en los cuales la dependencia que ejecuta el PP remita esa información a las diferentes áreas del gobierno con miras a que estas puedan utilizarlo como insumo. Existen algunos elementos puntuales de algunas áreas que toman nota y algunas ocasiones en las que se ha retomado alguna propuesta para financiar con otros fondos, puntualmente en Montevideo y Paysandú, sin embargo, ninguna ha establecido mecanismos estables en este sentido y la mayoría de las propuestas que no resultan aprobadas para ejecutarse a través del PP no son recuperadas desde otras políticas de gobierno.

8.2.4. Síntesis

Se puede decir que la experiencia de Montevideo exhibe una mayor capacidad para resolver diferentes tipos de problemas, conectando las propuestas del PP con el resto de la planificación del gobierno (aunque en una sola dirección, ya que la planificación no se aprecia como nutrida por las propuestas del PP). Paysandú y Gualeguaychú muestran una política orientada a la resolución de problemas micro, cuyos beneficiarios son grupos u organizaciones concretas y la gestión del gobierno no evidencia conexiones con lo que sucede en el PP. Finalmente, Córdoba no muestra capacidad para atender los problemas sentidos por los ciudadanos (además tiene una participación restringida), atiende problemas de porte medio en determinadas áreas y de maneras prefijadas, exhibiendo grandes dificultades de coordinación con el resto del gobierno, salvo algunas áreas muy puntuales con las que ha hecho acuerdos.
8.3. Relación entre participación y representación: Autonomía o subordinación
Tenemos, por un lado, dos experiencias que se organizan en base a una serie de asambleas en las cuales se resuelven las propuestas a financiar, Gualeguaychú y Córdoba. En ellas se ven diferentes niveles de autonomía de la ciudadanía a la hora de presentar ideas y procesar las definiciones.

En Córdoba se aprecia una participación restringida que se dirige básicamente a líderes vecinales y en donde hay poco margen para que la ciudadanía presente los temas de su interés, quedando las principales definiciones a cargo del gobierno. La participación no se percibe como homogénea desde el punto de vista político, pero pese a ello el gobierno ha modificado el diseño por la vía de los hechos, generando una metodología que subordina la participación a las definiciones del gobierno.

A diferencia de Córdoba, en Gualeguaychú se ve una participación con una base plural, basada en grupos informales y organizaciones del territorio que plantean y definen de manera autónoma los proyectos a financiar. Las definiciones en las asambleas se toman a través del consenso de los participantes, lo cual le otorga al PP de Gualeguaychú un efecto potencial más allá del que genera la ejecución de las propuestas, que es el fortalecimiento de la cohesión social. En base a las observaciones de asambleas se puede decir que se genera un consenso, aunque las asambleas no están exentas de momentos conflictivos en donde los recursos insuficientes llevan a una disputa, pero esto se da en un marco general donde se comparten dos ideas básicas: una, se trata de evitar la competencia a través de voto (que se activaría si no hay acuerdo) para no tener ganadores y perdedores, y dos, en esa misma línea se plantea como criterio que todos los grupos que participan se lleven algo, aunque sea menos de lo que planteaban originalmente.

Por otro lado, tenemos dos experiencias en las que las definiciones se toman a través del voto universal de los ciudadanos, Montevideo y Paysandú. En Montevideo, la percepción de los actores mostró que pese a que algunos Centros Vecinales (CV) son visualizados como influidos políticamente por las lógicas partidarias, esa influencia no alcanza al PP. Tanto la forma de tomar decisiones como la forma de presentarlas hace que los ciudadanos y las organizaciones tengan autonomía frente a los CV que tienen un rol básicamente de acompañamiento y asesoría. La percepción generalizada de los entrevistados es que las definiciones se hacen en un nivel de máxima autonomía de los ciudadanos. De igual forma, en Paysandú, tanto en el gobierno anterior del Partido Nacional como en el actual del Frente Amplio, se identifica una lógica basada en el interés propio de los grupos más allá de los intereses políticos. En un marco de diseño que habilita la presentación de una diversidad de temas no se aprecia en ninguno de los dos casos un interés del gobierno de dirigir la participación hacia determinados aspectos.

8.4. Institucionalización: diferentes niveles y su relación con los elementos de alcance, autonomía y cambios y permanencia

En términos de formalización se puede decir que ninguna de las experiencias obliga a los gobiernos locales a aplicar el PP a través de la Constitución o la ley. Sin embargo, las dos experiencias argentinas tienen el PP regulado a través de ordenanzas (con sus respectivos reglamentos), lo cual significa que el ejecutivo local está obligado a aplicarlo salvo que se derogue la ordenanza, lo que requiere la intervención del órgano legislativo local. En cambio, las experiencias uruguayas se mantienen en un mayor nivel de informalidad en donde no solo no hay marcos nacionales que obliguen a los gobiernos departamentales a su aplicación (que tampoco existe en los casos argentinos), si no que no están reguladas por el órgano legislativo departamental, existiendo nada más que un reglamento interno que emana del propio ejecutivo departamental. Lo que se ha visto es que en los casos estudiados estos niveles de formalización no afectan en gran medida la continuidad de la política, salvo situaciones puntuales no hubo propuestas electorales que mencionaran explícitamente su intención de no continuarlo y los candidatos con posibilidades de ganar en todos los casos se refirieron, en mayor o menor medida, a la continuidad del PP. Esto podría obedecer a que la política se ha instalado y tiene sectores de la sociedad que la valoran y defienden como herramienta, al tiempo que los gobiernos (y los que aspiran a llegar al gobierno) pueden sentir que es necesaria para exhibir una gestión moderna que siga las orientaciones participativas de organismos nacionales e internacionales, etc.

Por otro lado, se pudo ver que los casos de Paysandú y Montevideo, de baja formalización, han seguido fielmente el reglamento generando un proceso de participación que sigue las diferentes etapas que están pautadas en la normativa.

En cambio, en el caso de Córdoba, que está regulado por ordenanza legislativa, el proceso participativo sufrió serias modificaciones por la vía de los hechos, se acortaron las etapas, se restringieron los temas, se cambió la modalidad de participación y se restringieron las personas convocadas. Nada de esto se realizó acorde a la norma, lo cual deja en evidencia que no siempre una mayor formalización implica mayor estabilidad y garantía de cumplimiento de los procesos.

El PP de Córdoba no sufre cambios de una edición a otra (2015-2016), ni se avizoran cambios importantes. Tampoco cambió el gobierno y tanto el Intendente como el director del PP continúan en su cargo. La campaña no mostró partidos que pusieran en tela de juicio la continuidad del PP, pero tampoco demasiados cuestionamientos ni grandes propuestas de transformación. De hecho, el partido de gobierno nada más prometió ampliar su alcance a través de una mayor inversión.

En los casos de Paysandú y Gualeguaychú puede verse una política legitimada socialmente y con un aval ciudadano que actúa como un estímulo para darle continuidad a la política y para ir ampliando su potencial. En Paysandú podemos ver que dentro de las experiencias estudiadas es la que más alternancia de partidos tuvo en el gobierno, se inicia con el Frente Amplio, luego gana el Partido Nacional y en 2015 nuevamente retorna el Frente Amplio. En estas alternancias resulta interesante ver como el Partido Nacional ingresa al gobierno en 2010 poniendo en tela de juicio la continuidad del PP, que estaba asociado a la gestión frenteamplista, pero luego, probablemente motivado por la capacidad de la herramienta para llegar a una diversidad de actores y el aval que tenía en la ciudadanía, decide mantenerlo aunque realizándole modificaciones y quitándole centralidad dentro de la oferta estatal. Luego, en la elección 2015 ya ninguno de los candidatos puso en tela de juicio su continuidad y de lo que se habló fue de potenciar la herramienta mostrando algunos discursos del Partido Nacional y el Frente Amplio que se orientaban a diferenciarse en la forma de administración la misma.

En Gualeguaychú se ve una política que además de estar muy legitimada socialmente cuenta con un fuerte compromiso de los responsables de la Secretaría que lo ejecuta, esto se puede ver como un elemento más de la institucionalización/consolidación que ha alcanzado la política en esta ciudad. Como correlato de esta alta institucionalización, los candidatos incluyeron propuestas importantes en la campaña en relación al futuro de la herramienta. De hecho, para uno de los candidatos la propuesta del PP Social fue uno de los puntos centrales de la campaña. Tras la victoria de Martín Piaggio, el PP, como se había propuesto en la campaña, cambió su posición en el organigrama pasando las políticas participativas de ser una dirección a una secretaría y Daniel Vaena que estaba al frente de la dirección pasó a ser secretario del nuevo órgano. En el 2007, tras modificar la ordenanza, el PP continuó sus transformaciones, en este caso se modificó el diseño institucional buscando combinar las propuestas micro con propuestas de mayor efecto comunitario.

El PP de Montevideo, es una política muy instalada, es de las experiencias pioneras a nivel mundial, sin embargo, ha ido perdiendo centralidad en la oferta del gobierno, al punto que no aparece mencionada explícitamente en el programa del Frente Amplio aun cuando sí existe un eje referido a democracia participativa. Esta falta de jerarquización por parte del propio partido de gobierno debe ser interpretada en un escenario del año 2015 en donde el PP mostraba un descenso paulatino en la cantidad de gente que participaba de la votación en sus últimas ediciones y en donde, de acuerdo a encuestas, la herramienta no gozaba de altos niveles de popularidad ni despertaba un gran interés ciudadano.

Entonces, tenemos un aval ciudadano que no es muy elevado, una clase gobernante que no se muestra muy entusiasmada con la herramienta y un nivel de formalización bajo. Sin embargo, pese a su perfil competitivo, el PP continua avanzando en base a la experiencia y la autoevaluación que realizan en conjunto los funcionarios y los ciudadanos integrantes de los CV. Montevideo tiene el reglamento más completo de las experiencias estudiadas, en donde se detallan de forma específica los procedimientos de cada etapa.

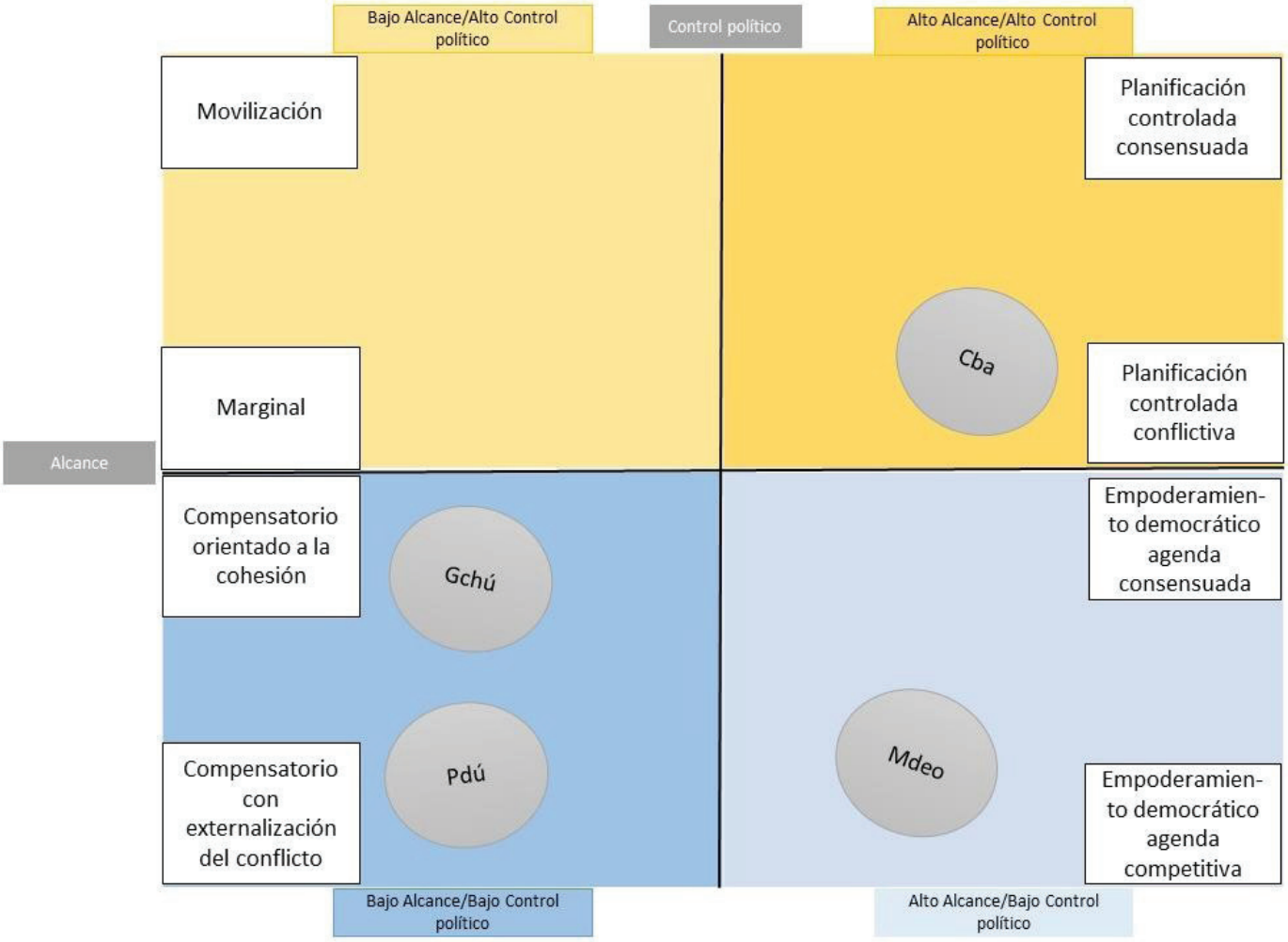
Esto es el fruto de la actualización que edición tras edición se realiza por parte de esta Comisión Departamental del Presupuesto Participativo. En el último reglamento estudiado, el de la edición 2016, se observan avances operativos para potenciar la idea de propuestas con efectos comunitarios. Esto sumado a un buen nivel de colaboración entre áreas de gobierno. Entonces, en el caso de Montevideo no se ve con claridad, como en Paysandú y Gualeguaychú, la relación entre el aval ciudadano y la emergencia de propuestas políticas para potenciar la herramienta, entre otras cosas, porque su evolución se basa en el principio de autoreglamentación.

8.5. Comparación de los casos en función del modelo teórico propuesto

En la figura 18 puede apreciarse una ubicación estimada para cada uno de los cuatro casos en la primera edición estudiada (previa a las elecciones locales). En los extremos del diagrama se colocó el caso puro (tipo ideal), mientras que los casos concretos se ubican más o menos cerca de este tipo en función de las características que comparten con el mismo en su funcionamiento real. Se debe tener en cuenta que la representación es nada más una herramienta ilustrativa que ayuda a entender las diferencias y los movimientos en las experiencias, pero no está basada en cálculos matemáticos que permitan sugerir una posición precisa.

Como puede observarse, los casos de Gualeguaychú y Paysandú se ubican cerca de los modelos compensatorios, es decir, aquellos orientados a realizar pequeñas transformaciones que mejoran las condiciones de vida de los participantes. Las pequeñas transformaciones vienen dadas tanto por los escasos montos destinados a la herramienta como por la dispersión de inversiones, ya que ambas experiencias finalizan con muchas propuestas aprobadas, inconexas entre sí. Otro elemento compartido por ambas experiencias es que las propuestas aprobadas, en general, están orientadas a generar beneficios en grupos y organizaciones específicas no previéndose un efecto comunitario mayor.

Figura 18: Ubicación de los PP en función del modelo de análisis en la edición anterior a las elecciones de 2015



Fuente: elaboración propia

La orientación hacia asuntos de baja escala le ha dado a la herramienta, en ambos casos, una utilidad concreta para los vecinos que va más allá de los aspectos partidarios convocando a participar a una pluralidad de actores con afinidades políticas diferentes que actúan motivados por los intereses concretos de la organización más que como militantes.

Gualeguaychú se acerca más al modelo que se ha denominado Compensatorio orientado a la cohesión social debido a que su metodología busca explícitamente la generación de acuerdos y no la competencia entre ciudadanos por recursos escasos. Los participantes generan acuerdos básicos en las asambleas en donde se busca evitar el voto universal competitivo, que está previsto por las normas en caso de que no haya acuerdos, y se busca que todas las propuestas viables sean apoyadas económicamente aunque ello implique reducir la presupuestación de cada uno. Estos acuerdos se promueven desde el gobierno y con escasas excepciones son vistos como positivos por los participantes, los cuales más allá de algunas percepciones de existencia de estrategias y conflictos puntuales, intentan modificar el alcance de sus ideas para dar cabida a otras propuestas. Este elemento le da al PP de Gualeguaychú un efecto potencial más allá de las pequeñas inversiones que realiza a escala de la vida cotidiana, la contribución al fortalecimiento de la cohesión social.

En Paysandú, en cambio, el bajo control social y el bajo alcance de las propuestas se da en un escenario de disputa por los recursos escasos, por lo cual, se puede decir que el PP no apunta a generar lazos solidarios entre las organizaciones y grupos del territorio. Durante la gestión del Partido Nacional se quiso aminorar el efecto de las inequidades en el tamaño de las organizaciones (las de mayor tamaño ganaban siempre), generando una competencia específicamente entre organizaciones del mismo rubro. También existe la posibilidad de generar alianzas entre dos organizaciones del mismo rubro y repartir el dinero, pero lo que predomina es la competencia y existen ciertas instituciones que ya lograron una cierta base de apoyo en el territorio que las hace probables ganadoras. Dándose el caso de instituciones que dependen del dinero del PP para su funcionamiento.

En el caso de Córdoba identificamos un PP que se acerca al modelo denominado planificación controlada consensuada. Tal como expresa el modelo, en Córdoba las decisiones más importantes están en manos del gobierno y no de la ciudadanía. No tenemos la posibilidad de los PP de Paysandú, Gualeguaychú y Montevideo de plantear ideas que emerjan de la ciudadanía, sino que se trata de una dinámica en la cual se ponen a disposición de los participantes una gama de ofertas que estos irán tomando o no de acuerdo a las necesidades de la zona. Por ejemplo, existen una serie de talleres que dependen de la oferta anual de la Secretaria de Cultura de la Municipalidad, dentro de esa oferta los participantes deben elegir, no pueden elegir otro tipo de talleres o directamente decidir que en vez de talleres quieren gastar el dinero en otra cosa. Este modelo, que expresa una distancia abismal con relación a la ordenanza del PP de Córdoba, se desarrolla con la participación casi exclusiva de los miembros de las Juntas de Participación Vecinal y en especial de los Centros Vecinales. De manera que tenemos un PP con una participación poco plural, controlado desde el gobierno en sus definiciones principales, en donde no se producen conflictos o competencias para la obtención de recursos entre vecinos, y finalmente, un alcance de las propuestas que sobre todo en lo que tiene que ver con obras se puede catalogar como medio, superando el porte de las obras de Gualeguaychú y Paysandú.

Por su parte, el PP de Montevideo se acerca al modelo de empoderamiento democrático con agenda competitiva. Tiene un impacto medio-alto de las propuestas financiadas y un bajo control político de la participación. La percepción es que la participación se produce motivada por fines utilitarios, buscando beneficios para las organizaciones participantes o para el vecindario, y no por móviles político – partidarios. El hecho de no tener un espacio de deliberación y para decidir las preferencias a través del voto universal y secreto le da a la herramienta una cierta independencia de la voluntad política, pero a su vez, limita las posibilidades de pensar en términos de zonas y ver cuáles son los principales problemas y desafíos y las formas más creativas de hacerle frente.

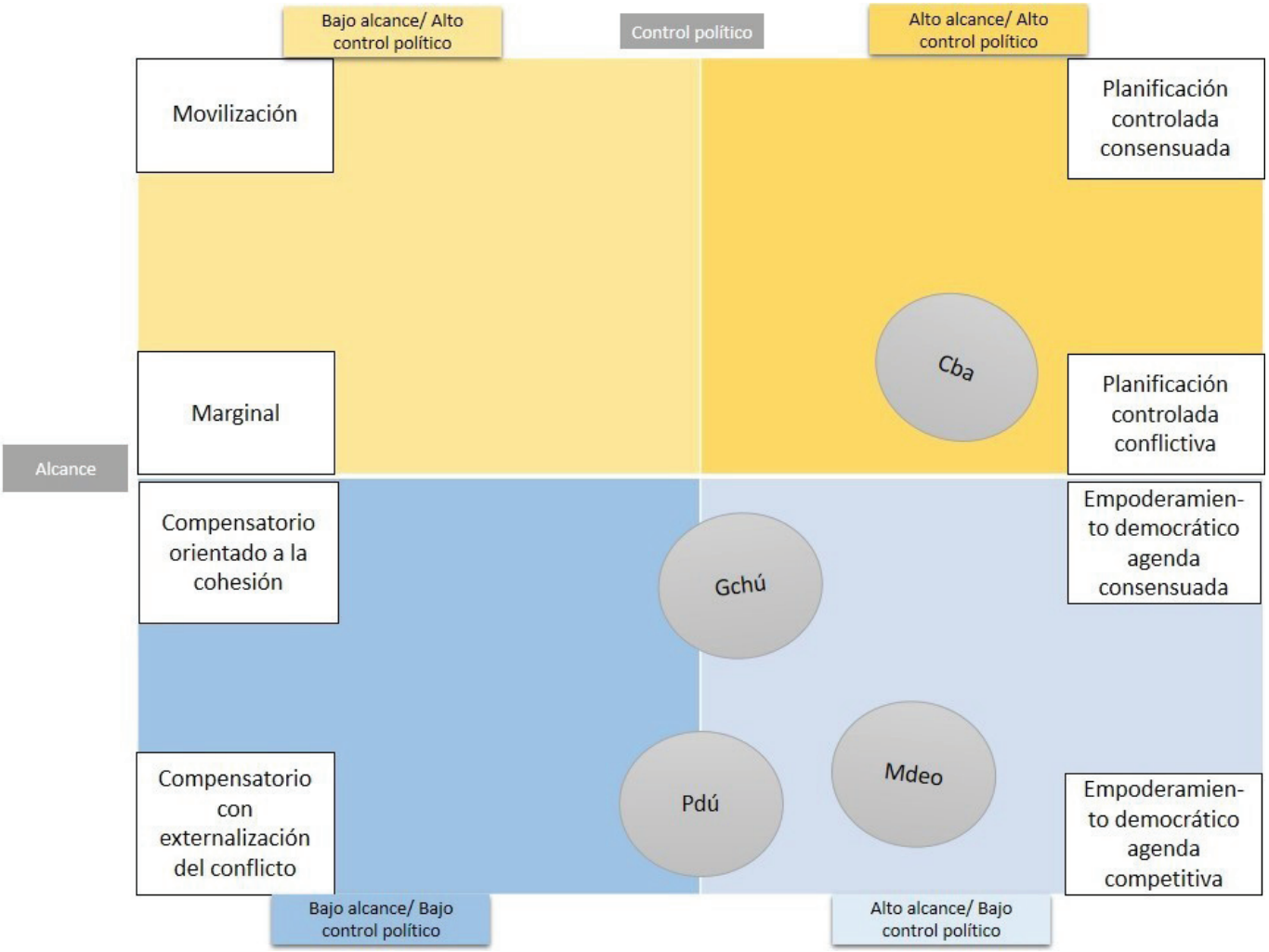
El resultado de la falta de diálogo y el carácter competitivo de la toma de decisiones le da a las inversiones un carácter disperso e inconexo. No obstante, la herramienta ha mostrado un potencial importante para llevar adelante una variedad de propuestas que emergen de la ciudadanía, colocándole muy pocas restricciones a la hora de formular sus proyectos.

Uno de los aspectos que se ha vuelto obligatorio a la hora de formular las propuestas es el de lograr que estas tengan un efecto más allá de las organizaciones que lo proponen. Este componente, en el cual se ha trabajado fuertemente en la última edición, potencia la capacidad de alcance de las propuestas generando mayores efectos sobre la comunidad.

Luego de las elecciones se realizó un análisis de diseño y del funcionamiento de la siguiente edición de PP en las cuatro localidades. La siguiente imagen representa la cercanía o distancia en relación a los modelos ideales en esta nueva realidad. En algunos casos, donde los cambios más significativos aparecieron luego de la edición 2016 se definió incorporar estos cambios analizados únicamente desde el diseño.

Los casos que más cambios han experimentado han sido los PP de Gualeguaychú y Paysandú. En ambos casos las modificaciones no se pusieron en marcha en la edición observada de 2016 sino que los cambios en el diseño aparecen en 2017 y en el caso de Gualeguaychú se aplican por primera vez en 2018. Esto debido a que las modificaciones llevan un tiempo de procesamiento y discusión interna. En el caso de Paysandú no se tenía claro desde el gobierno qué modificaciones podían darle un nuevo empuje a la política, por lo cual, deciden parar la ejecución en 2016 y evaluar la política antes de aplicar cambios. En Gualeguaychú, por su parte, además de diseñar los cambios había que modificar la ordenanza de manera que hubo varias ediciones en las que el PP continuó con el mismo diseño que se aplicó en el anterior periodo de gobierno. En ambos, las modificaciones realizadas le colocan rasgos de los modelos de empoderamiento democrático a la política.

Figura 19: Ubicación de los PP en función del modelo de análisis en la ediciones posteriores a las elecciones de 2015



Fuente: elaboración propia

En Gualeguaychú, se puede decir que se aleja un poco del modelo compensatorio orientado a la cohesión social, aunque mantiene algunos rasgos del mismo, para acercarse en algunos aspectos al modelo de empoderamiento democrático con agenda consensuada. En la nueva propuesta, se combina la lógica de las pequeñas trasformaciones (dispersas y orientadas a actores particulares) con proyectos comunitarios que trasciendan los intereses particulares y que se focalizan en los principales problemas comunes que tiene la zona.

Esto obliga a pensar primero en los problemas, el diagnóstico, priorizarlos y ver cuál de ellos se prefiere abordar en esta edición y luego definir de qué manera se contribuirá a mejorar esa situación. Al menos en términos de diseño, el PP de Gualeguaychú se vuelve mucho más potente en relación al alcance, asegurando una propuesta de porte medio (25% del total de presupuesto destinado al distrito) y pensada con lógica de zona y no de grupo. Habrá que ver el funcionamiento efectivo de la dinámica para evaluar si en los hechos realmente logra el cometido.

Por otro lado, al no eliminar la lógica de microproyectos particulares el PP no pierde del todo el componente compensatorio, lo cual le sigue dando un atractivo para la pluralidad de grupos que participan movidos por sus propios intereses (sin vínculos políticos) pero que ahora, en un determinado momento, también deberán pensar en los problemas de la zona. Por su parte, el presupuesto destinado a la herramienta no permite pensar en un abordaje integral de los problemas más complejos que se puedan diagnosticar en las diferentes zonas. Este aspecto también lo distancia en algo del modelo de empoderamiento democrático.

En Paysandú, por su parte, también se ve, a partir de la edición 2017, algunos componentes del diseño propios del modelo de empoderamiento democrático, aunque en este caso con agenda competitiva y no consensuada como en Gualeguaychú. Se puede decir que el PP muestra ahora una estructura de pocos proyectos y de mayor porte, en especial los relacionados a infraestructura y obras. Los cambios efectuados fueron: los ejes temáticos se redujeron a dos, 1) Obra e infraestructura (incluye la creación y/o reparación edilicia de espacios públicos, instituciones y barrios) y 2) Desarrollo comunitario y social. Con ello también hubo una disminución de la cantidad de propuestas a aprobar en cada zona, pasando de 11 proyectos por zona en 2015 a tres en el nuevo diseño.

A su vez, se prevé que en cada zona nada más se pueda aprobar un proyecto del rubro obras e infraestructura por un total de USD50.000, esto en los hechos podría llevar a pensar en obras de porte medio y efecto zonal, pero esto no está garantizado, como en el caso de Gualeguaychú, ya que también se admite en el rubro la presentación de propuestas de reparaciones edilicias de instituciones, lo que podría llevar a que siga primando una lógica de competencia entre propuestas que emergen y benefician a las propias organizaciones.

Otro aspecto que potencia el alcance del PP de Paysandú tiene que ver con el aumento del presupuesto destinado a la política que junto con la menor dispersión de las propuestas aprobadas le da un efecto potencial mayor a las propuestas. Entonces, Paysandú muestra a partir de 2017 un diseño que favorece obras de mayor porte, pero que se impulsan desde la lógica de los intereses particulares de los colectivos que participan, en ese sentido, no logra, como si lo hace Gualeguaychú, pensar desde una lógica comunitaria en donde los participantes no pueden solicitar, en ese subespacio, beneficios para su grupo. En ese sentido, para continuar en dirección hacia un modelo de empoderamiento ciudadano, el PP de Paysandú debería garantizar un mayor efecto comunitario de las propuestas y eso se podría lograr con espacios específicos como lo hizo Gualeguaychú o con contrapartidas para el aprovechamiento comunitario, como lo hizo Montevideo.

Por su parte, los cambios en el diseño 2017 también incluyen una novedad en relación a quiénes pueden presentar propuestas. Por primera vez desde su creación se pone límite a las instituciones que pueden presentar propuestas, dejando afuera aquellas que dependen presupuestalmente del gobierno central: escuelas, policlínicas, liceos, etc. Esto sin duda aparejará cambios en el perfil de los participantes que habrá que analizar en el futuro.

En Córdoba, como lo muestra el gráfico, no se advierten cambios, se mantiene el modelo que se ha denominado de planificación controlada, con un perfil de participantes líderes sociales y un gobierno que define con discrecionalidad qué cosas son las que se les ofrece a los participantes y cuáles no. Éstos cumplen su rol de intermediarios entre el gobierno y los vecinos, pero no logran una incidencia real en la definición del gasto. Pese a lo que manifestaba en la entrevista realizada al director de PP sobre su intención de ampliar la participación y los rubros de trabajo, esto no se ha visto plasmado en el funcionamiento. De los cuatro casos estudiados este es claramente el que contribuye menos al empoderamiento democrático.

Finalmente, en Montevideo, el avance más interesante, que lo acerca aún más al modelo de empoderamiento ciudadano con agenda competitiva, es el de generar especificaciones en la normativa que regula el tema de las contrapartidas a las instituciones que presentan proyectos en su propio beneficio. Si bien ya estaba desde ediciones anteriores la idea del impacto comunitario de las propuestas, en la edición 2016 se hacen avances importantes para darle concreción, mencionando con claridad las formas cómo deben darse estas contrapartidas, incorporando estos elementos al estudio de viabilidad y estableciendo las consecuencias del no cumplimiento de las mismas en la ejecución de la propuesta. De esta forma, pese a la orientación competitiva y a la ausencia de espacios deliberativos, el PP de Montevideo logra trascender el espacio micro de las instituciones y los grupos y obliga a levantar la mirada hacia la comunidad o un conjunto de instituciones dentro de ellas. Por lo que se vio, en algunos casos de proyectos ganadores, estas contrapartidas llevan a generar redes de trabajo interinstitucionales en torno a determinadas propuestas, fortaleciendo de esta manera la cohesión social.

8.6. La posición en el organigrama y la función política del PP

A grandes rasgos, la propuesta de Melo Romão (2014) para el estudio de los PP brasileros indica que a mayor cercanía del PP con la estructura de planeamiento y presupuesto mayor incidencia tendrá la herramienta en relación a la toma de decisiones sobre presupuesto, en cambio, cuanto más desconexión haya con esta área y mayor cercanía con la estructura de participación, el PP tenderá a jugar un papel más importante en materia de diálogo con la sociedad y gobernanza participativa, pero no definirá aspectos y montos importantes del presupuesto municipal. Este estudio de base empírica asigna al PP una función política atribuida por el gobierno a partir del posicionamiento en el organigrama.

En ese sentido, una primera mirada de los casos estudiados nos muestra dos situaciones en las que el PP se encuentra en el organigrama, alejado de la estructura de planificación y presupuesto, ubicándose en una secretaría que se orienta a la descentralización y la participación ciudadana, son los casos de Paysandú y Gualeguaychú. En ambas situaciones se observa un PP que busca activar estratos amplios de la ciudadanía pero involucrándolos en aspectos domésticos, es más bien un ejercicio democrático, en el cual se puede mejorar la relación entre gobierno y ciudadanía, mejorar algún aspecto concreto de la vida cotidiana de los grupos e instituciones y, en el caso concreto de Gualeguaychú, fortalecer el vínculo social.

En Córdoba, el PP está lejos de la Secretaría de Economía y Finanzas ubicándose en la Secretaría de Gobierno, Participación Ciudadana y Desarrollo Social. Es interesante en este caso, un aspecto que no está contemplado en el modelo de análisis de Melo Romão (2014) y es que el PP además de acercarse o alejarse del área de presupuesto y planeamiento puede establecer vínculos con otras áreas que le den su impronta, yendo más allá del objetivo del diálogo con la sociedad.

En este caso, estando juntos en la misma Secretaría el tema de la participación y el desarrollo social, el PP de Córdoba establece conexiones con otros programas sociales que se observa en su oferta de talleres de adicción, de cultura, mejora de espacios públicos, sedes vecinales, etc.

Por su parte, en Montevideo el PP se ubica dentro de una asesoría que se conecta directamente con el Intendente y que tiene vínculos con todas las secretarías del gobierno. De esta forma el PP tiene un potencial importante para transversalizar la gestión. O sea, el PP está junto a las políticas participativas pero no como un sector específico de la actividad, sino como una Asesoría que establece vínculos con las áreas específicas de actividad[34]. En los hechos se pudo ver una correspondencia entre esta posición y el funcionamiento y tipo de PP propuesto. La propuesta incluye temas cotidianos y otros de mayor impacto, logra involucrar a todas las áreas en el estudio y ejecución de las propuestas y tiene en cuenta otros planes elaborados para la ciudad y en el estudio de viabilidad de los proyectos.

Un último elemento a considerar es el status del órgano que ejecuta el PP, salvo en el caso de Montevideo, en las otras experiencias los funcionarios y responsables manifiestan que es difícil lograr la colaboración efectiva de las otras secretarías cuando el director de PP no tiene el rango de secretario. En los hechos una forma de aminorar este efecto ha sido que el propio secretario (de la secretaría donde se ubica el PP) asuma la representación de la política, como sucedió en Gualeguaychú, lo cual implica un compromiso con la política por parte de las autoridades (y podría funcionar bien en fuerte dependencia con este compromiso personal).

34- La Asesoría es el nombre que recibe el órgano pero su actuación tiene que ver tanto con apoyo a otros órganos en la materia como con la ejecución de sus propios mecanismos de relacionamiento con la ciudadanía.

8.7. Consideraciones finales

Tenemos dos experiencias de Presupuesto Participativo con una vocación compensatoria, orientados hacia pequeñas transformaciones en el nivel micro, Paysandú y Gualeguaychú, uno fomentando la competencia democrática y el otro el acuerdo de las partes. En ambos se puede ver una percepción generalizada de que la herramienta funciona sin influencia de las lógicas políticas. Por otro lado, está el caso de Montevideo donde las propuestas aumentan en algo el porte y su capacidad de incidencia en el territorio y en la comunidad en un escenario de competencia democrática por los recursos. Finalmente, Córdoba muestra un caso de planificación controlada en donde se destinan fondos capaces de generar transformaciones de porte medio en los territorios y se van secuenciando las inversiones edición tras edición, pero es una herramienta subordinada a la voluntad del gobierno local.

Se ha visto que la institucionalización es una variable que incide, aunque no de manera lineal, en el sostenimiento y fortalecimiento de los PP. Por un lado, hay experiencias poco formalizadas como Montevideo y Paysandú que ya tienen un tiempo importante de implementación y que no son cuestionadas en su continuidad, por otro, el caso de Córdoba muestra como la mera existencia de normas jurídicas que regulen el proceso no garantiza del todo que éste se realice de acuerdo a lo que las normas dicen. Ahí es donde se debe poner en juego el otro elemento de la institucionalización de la política, el aval ciudadano. En Córdoba se advierte en los discursos que pese a que la política es muy restrictiva resulta cómoda para algunos líderes vecinales, que perderían capacidad de acceso en un formato abierto, donde su poder se reduciría. El resto de la ciudadanía se mantiene indiferente, lo que le permite al gobierno apartarse de la norma sin pagar consecuencias en términos electorales o de reacción popular. En Montevideo, el interés de los gobernantes por la herramienta parece no ser el mismo que en sus inicios pero de todas formas no se cuestiona su continuidad. Los avances en el diseño han venido de la mano de la evaluación y ajuste de normas que se realizan dentro de cada edición con participación de los Centros Vecinales.

Los casos de Paysandú y Gualeguaychú coinciden una vez más, mostrando una relación clara entre aval ciudadano e interés de la clase política por potenciar la herramienta. Esto ha contribuido a que con posterioridad al periodo electoral ambas herramientas amplíen su capacidad de alcance adquiriendo algunos rasgos de modelos de empoderamiento democrático.

El siguiente cuadro sintetiza las dimensiones analizadas en cada experiencia antes de los procesos electorales de 2015 y con los cambios posteriores a los mismos (algunos de ellos posteriores a la primera edición del PP del nuevo periodo de gobierno)

Cuadro 15: Comparativo de las experiencias previo a los procesos electorales y con cambios posteriores a los mismos

	Alcance	Participación	Institucionali-zación	Posición en el organigrama	Modelo al que se acerca
Córdoba	2015 - 2016: Incidencia media-alta (aunque en áreas restrin-gidas)	2015 - 2016: Controlada	2015 - 2016: Media: formalización media-alta/ aval restrin-gido (líderes sociales)	2015 - 2016: Dentro del área de participación y desarrollo social	2015 - 2016: Planificación controlada
Montevideo	2013 - 2016: Incidencia media-alta	2013 - 2016: Autónoma/ plural	2013 - 2016: Media-baja: baja formali-zación y aval ciudadano medio-bajo.	2013 -2016: Asesoría con incidencia transversal en las áreas del gobierno	2013 – 2016: Empodera-miento democrático con agenda competitiva

Gualeguaychú	2015: Baja incidencia 2016: Incidencia media (combinación de transfor-ma-ciones pequeñas y de porte medio-alto)	2015 - 2016: Autónoma/ plural	2015 - 2016: Media-alta: formalización media-alta/ aval elevado	2015: En el área de planificación urbana 2016: En el área participación ciudadana	2015: Combina elementos del Compensa-torio orientado a la cohe-sión social con el de Empoderamiento democrático con agenda consen-suada 2016: Combina elementos del Compensa-torio orientado a la cohe-sión social con el de Empodera-miento democrático con agenda consen-suada
Paysandú	2015: Baja incidencia 2016: Incidencia media-baja	2015 - 2016: Autónoma/ plural	2015 - 2016: Media: baja formaliza-ción/ aval medio-alto	2015 - 2016: En el área de participación ciudadana	2015: Compen-sa-torio con externaliza-ción del conflicto 2016: Combina elementos del Compensa-torio con externaliza-ción del conflicto con el de empodera-miento democrático con agenda competi-tiva.

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO 9
CONCLUSIONES

En los orígenes del Presupuesto Participativo (PP) los investigadores vieron en esta política un potencial transformador sin precedentes, que fue acompañado por numerosos estudios que trataban de dar cuenta de la exitosa experiencia de Porto Alegre y sus capacidades de réplica en otros contextos. Con su expansión mundial, la implementación liderada desde diferentes orientaciones ideológicas (por contraste con un origen asociado a los programas de la izquierda) se comienza a ver la dificultad de replicar con éxito la paradigmática experiencia brasileña y emergen visiones más negativas de la política, que la ven o como un instrumento marginal de los gobiernos locales o como un instrumento para la movilización política (clientelar).

En esta tesis, basada en el estudio de cuatro casos, se propone la existencia de puntos intermedios en donde el presupuesto participativo puede contribuir positivamente en un doble sentido a la calidad democrática: su capacidad para fortalecer el tejido social y para intervenir en la definición de los asuntos públicos. Este efecto positivo se consolida, en algunos casos, aún si queda lejos de definir los asuntos públicos de mayor calado. En un sentido negativo, se observa también que el funcionamiento más controlado por el gobierno depende también en buena medida del aval de sectores de la ciudadanía que pueden verse beneficiados. Estos ejes dieron forma a nuestra propuesta teórica y analítica, como se detalla más abajo. Además, el hecho de haber recogido hallazgos de diferentes momentos en el tiempo nos permite hacer algunas consideraciones sobre el carácter dinámico de la realidad y algunas condiciones que parecen influir a la hora de pensar las transformaciones.

El punto de partida de la tesis era responder a la siguiente pregunta: **¿Bajo qué condiciones el PP funciona como un instrumento democrático de definición de los asuntos públicos?**

La respuesta a la pregunta se divide en diferentes aspectos: a) las combinaciones de alcance y participación, y los escenarios que generan con sus fortalezas y debilidades; b) la forma en que se relacionan entre los propios ciudadanos para tomar decisiones (competencia o cooperación) y las consecuencias sobre el efecto de la política; c) vínculo entre la posición del PP en el organigrama de gobierno y las características del mismo y d) Aspectos que condicionan las estrategias del gobierno y los partidos políticos en la implementación del PP.

a) Alcance, participación e institucionalización

Cuando se habla de un instrumento democrático de definición de los asuntos públicos se piensa en un PP que se caracteriza por el alto efecto de las propuestas (que no se limitan al espacio micro institucional-grupal) y el bajo control político de la participación (se convoca a participar a un espectro diverso de personas y se les permite tomar decisiones sin influencias de intereses políticos-partidarios o electoralistas).

En el siguiente cuadro se sintetizan las características del diseño en las experiencias previas a los procesos electorales de 2015 y los cambios producidos con posterioridad a la puesta en marcha del nuevo periodo de gobierno.

Cuadro 16: Alcance y participación en las experiencias previo a los procesos electorales y con cambios posteriores a los mismos

Ciudad	Córdoba	Gualeguaychú	Paysandú	Montevideo
Alcance	2015 – 2016: Medio-alto	2015: Bajo / 2016: Media	2015: Bajo/ 2016: Medio	2015 – 2016: Medio-alto
Participación	2015 – 2016: subordinada	Medio-baja: autónoma	Medio-baja: autónoma	Medio-baja: autónoma

Fuente: elaboración propia

Se puede decir que ninguno de estos cuatro instrumentos fue diseñado para generar una trasformación social participativa en donde se discutan los principales temas que hacen al desarrollo de la ciudad y se le dé una priorización presupuestal al trabajo en esos asuntos. Sin embargo, las participaciones autónomas en el marco de procesos institucionalizados, en donde la política está instalada y es apropiada por los actores, impulsa transformaciones en el tiempo orientadas a la ampliación del alcance de la política. Gualeguaychú y Paysandú son ejemplo de cómo los procesos electorales pueden propiciar disputas entre candidatos ligadas a promover mejoras en el diseño y la administración de la política, porque su institucionalización hace que, en general, no se discuta su continuidad. Es así que, con el paso de las ediciones, ambas experiencias fueron generando una mixtura entre la compensación social a los grupos (modelos compensatorios) y la generación de propuestas de mayor alcance que levantan la mirada hacia la comunidad o la zona (modelos de empoderamiento democrático).

Si se descompone el concepto de institucionalización en sus dos elementos, aval y formalización, se puede decir que el primero demostró tener más peso que el segundo, por ejemplo, cuando en un contexto de baja formalización pero importante apropiación de la política por parte de los actores sociales, el Partido Nacional opta en Paysandú por mantener una política con la que no se había mostrado públicamente muy afín y que estaba fuertemente asociada al Frente Amplio.

Caso contrario, en un contexto de formalización medio-alta y una política que venía fuertemente deslegitimada por la falta de ejecución, el gobierno de la Unión Cívica Radical termina en Córdoba apartándose de la normativa y generando en los hechos un diseño de participación controlada dirigido a líderes sociales.

Los casos de Montevideo y Córdoba muestran con claridad los roles diferentes que se le pueden asignar a los líderes sociales en el proceso y como una participación más restringida resulta más fácil de controlar. En el caso de Montevideo se ve como el gobierno buscó separar el PP de las influencias partidarias. En ese sentido, va sacando de la toma de decisiones a los Centros Vecinales, que venían siendo señalados como politizados, y los va colocando en un rol más de grupo impulsor-coordinador. Además, genera un formato en el cual no hay instancias públicas de deliberación, lo cual, por un lado debilita la herramienta privándola de las virtudes de la deliberación, pero por el otro, evita cualquier tipo de influencia política sobre la ciudadanía, colocando el protagonismo en las organizaciones y grupos informales que presentan libremente sus propuestas para que sean sometidas a la consideración popular (voto). Hay algunos aspectos que la llevan al PP montevideano a tener un alcance medio-alto pese a su ausencia de deliberación y su focalización en los grupos: ha demostrado una excelente capacidad de coordinación que genera una ejecución eficaz y sin superposiciones de inversiones; toma en cuenta, aunque sea solo para la viabilidad, la existencia de planes de desarrollo zonal participativos; permite la ejecución de propuestas sensiblemente más grandes en términos económicos que en Paysandú y Gualeguaychú y, finalmente, exige contrapartidas a los grupos y organizaciones financiados como forma de generar un beneficio más amplio. Esta característica de alcance medio-alto y participación autónoma es lo que acercan al PP de Montevideo al modelo de empoderamiento democrático o lo que es lo mismo, instrumento democrático de definición de los asuntos públicos

Córdoba, en cambio, es el PP que más se aleja de los modelos de empoderamiento democrático ya que restringe tanto la posibilidad de participar como el papel del ciudadano dentro de él. No se observó que el gobierno trabaje con grupos cercanos a su fuerza política pero pese a trabajar con un espectro diverso desde el punto de vista político el gobierno logró manejar la participación simplificando la metodología y tomando la mayoría de las definiciones en un contexto de reglas poco claras ¿Cómo lo logró? Se puede manejar como hipótesis que líderes sociales, que tienen cargos de representación comunitaria, ven al PP como una herramienta más de esa representación que se les ha delegado. Se visualizan discursos en el sentido de que el PP es una herramienta de la Junta de Participación Vecinal para obtener recursos para la zona. Entonces, el gobierno, al simplificar de hecho la herramienta, les genera a los vecinalistas el privilegio de ser los únicos invitados a participar, aunque la norma diga otra cosa y, como contrapartida, las restringe al máximo el margen de acción. Desprovistos de poder frente al gobierno, el PP sigue siendo una fuente de prestigio y poder para los vecinalistas en su relación con la comunidad. Como el gobierno maneja las definiciones entonces genera algunas inversiones de porte medio-alto lo que combinado con el carácter subordinado de la participación, lo acercan al modelo de planificación controlada.

En síntesis, el vínculo entre autonomía y participación es el que define el tipo de herramienta que se implementa. En principio, es más probable la vinculación que propone Melo Romão (2014) en la cual a mayor alcance es menor la autonomía y viceversa. Eso, desde el punto de vista teórico, lleva a pensar en que no es posible encontrar herramientas de definición democrática de asuntos públicos y de hecho el desencanto de muchos con la herramienta tiene que ver con esto, en donde hay mucha autonomía hay poco en juego y en donde hay mucho en juego la participación es controlada. En los casos estudiados vimos que la relación no es tan lineal y que es posible pensar en herramientas que van desarrollando modificaciones metodológicas que hacen que los participantes levanten la mirada desde el grupo a la comunidad y van ampliando el porte de las inversiones en un contexto de pluralidad participativa.

Un aspecto que lleva a observar diferencias es que los diseños de los PP brasileños, para los cuales propone la relación Melo Romão (2014), funcionan con Consejos de PP (integrados por ciudadanos y gobierno) y eso genera implicancias diferentes en la relación entre participación y representación (partidos y gobierno).

b) La toma de decisiones: competencia vs. cooperación

Hasta ahora se ha considerado la idea de qué se puede hacer y en qué medida se puede definir sin interferencias políticas. Pero hay un elemento más que tiene que ver con la relación entre los propios participantes a la hora de decidir qué hacer. Los diseños institucionales, en este sentido, se diferencian entre los que promueven los consensos y los que promueven la competencia entre ciudadanos. Este es un aspecto importante porque el efecto de la política sobre la sociedad y sus condiciones de vida no se agota en las propuestas en sí, sino en qué efectos genera la participación en las relaciones sociales. Es así que se pudo advertir en el caso de Gualeguaychú un nivel de conflictividad relativamente bajo y en un contexto general de grandes acuerdos en donde las personas aceptaban que había otras necesidades más allá de las suyas y que lo mejor era que todos bajaran sus expectativas y compartieran los recursos escasos. Todavía hay un paso más que algunos actores puntuales reclamaban que es el de considerar la posibilidad de priorizar lo de otros por encima de lo propio en función de algunos acuerdos de temas socialmente prioritarios. Pero más allá de ello, los discursos muestran claramente que la gente se siente a gusto participando y que esto fortalece los vínculos entre los actores del territorio (cohesión social).

Por el contrario, en los casos de Montevideo y Paysandú se puede ver la diferencia en el estado de ánimo de ganadores y perdedores. La competencia, por más que se perfeccione la metodología de elección, reproduce asimetrías sociales y genera el efecto contrario al de la solidaridad social.

En el caso de Paysandú las posibilidades de alianzas para dividir recursos ha sido una propuesta para atenuar estos efectos pero en los hechos muchas instituciones deciden competir porque sienten que pueden llevarse todo. O sea, en la medida que la política fue diseñada para competir y no para consensuar estas pequeñas correcciones no terminan generando grandes efectos. Montevideo lleva al extremo la estrategia de individualización de los actores ya que no existe ninguna instancia en el que se comparta información y argumentos con los otros participantes.

En esta tesis se sostiene, por lo tanto, que los PP que logran generar una dinámica de grandes acuerdos tienen un potencial transformador mayor que aquellos en los que se promueve la competencia.

c) Vínculos entre la posición del PP en el organigrama de gobierno y las características del mismo

Lo primero que se debe decir es que en líneas generales se pudo corroborar una relación entre la posición en el organigrama y las características o el perfil que asume el PP, con la salvedad de que, como se dijo, el diseño y funcionamiento de la política no son estáticos y las modificaciones en este sentido pueden afectar la correspondencia inicial. Por ejemplo, en Paysandú y Gualeguaychú su ubicación en la estructura de planificación y descentralización se corresponde con su perfil original en donde no se trataban temas sustantivos de ninguna área de gobierno, sino que más bien se orientaban a compensar a las organizaciones del territorio mejorando, a su vez, la comunicación y la capacidad de desarrollar trabajos conjuntos entre el gobierno y una pluralidad de organizaciones. Sin embargo, sus modificaciones posteriores podrían modificar de alguna forma el perfil acercándolos más a la idea de planificación del territorio.

Lo otro es que no solo se debe considerar para el análisis las áreas de presupuesto y planificación y la de participación como lo proponía el modelo de Melo Romão ya que la cercanía con otras áreas, como la de desarrollo social en Córdoba, le pueden marcar otros matices a los perfiles.

Finalmente, se considera que la posición más interesante para colocar el PP y las políticas participativas en general, es la que no ubica la participación como un área específica que trabaja en paralelo con las demás áreas del gobierno, sino que ésta es pensada en una posición que se conecta en el organigrama, a la misma distancia, con todas las demás áreas como es el caso de Montevideo en donde se percibe una relación mucho más fluida que en los demás casos entre el PP y las diferentes dependencias del gobierno.

d) Aspectos que condicionan las estrategias del gobierno y los partidos políticos en relación al PP

Sin ánimo de cerrar la discusión se pueden extraer algunas conclusiones del análisis que condicionan o inciden en la estrategia de los gobiernos y los partidos políticos en relación al PP.

En primer lugar, uno de los temas mencionados como medulares por todos los técnicos y políticos de las diferentes experiencias es el de las capacidades estatales para llevar adelante una política compleja que requiere de articulaciones fluidas entre áreas de gobierno. Esto puede ser un estímulo para simplificar la propuesta, como parece haber sucedido en el caso de Córdoba. Si los encargados de la planificación y ejecución del PP no advierten que sea posible llevar adelante una política compleja con un enfoque transversal, para cuya ejecución se requiera de la colaboración de las otras áreas, van a tender a simplificar el mecanismo.

Otro elemento a tener en cuenta son las características del tejido social en que se implementa el PP y en especial la relación histórica entre los líderes vecinales y el gobierno. Esto no es un elemento determinante ya que como se ve en Montevideo la relación cambió y el gobierno fue quitando protagonismo a los representantes vecinales en el PP, pero cuando se combina con otros elementos como la necesidad de simplificar la metodología y/o apuntalar ciertas áreas de interés del gobierno puede ser un factor incidente. Por ejemplo, en el caso Córdoba, donde el PP muestra una continuidad de la relación vecinalistas – gobierno en donde los vecinalistas toman para sí el protagonismo en la representación pero subordinándose al gobierno.

El último aspecto que se quiere resaltar en este punto es el de la actitud de los partidos políticos hacia el PP. Se pudo ver en los casos de Paysandú y Gualeguaychú que los partidos no se muestran activos para movilizar militantes hacia el PP o para bajar determinadas líneas políticas a través de sus militantes en las asambleas. En Montevideo, se ve un mayor interés de los partidos y sus militantes por los CV que por el PP y en Córdoba sucede lo mismo con relación a las JPV aunque como éstas monopolizan la participación en el PP podría haber alguna incidencia de los partidos también ahí, pero como se dijo, es finalmente el gobierno el que define la dirección de la inversión. La hipótesis que se maneja de manera general es que cuanto más orientado esté el PP hacia temas micro, focalizados en la mejora del funcionamiento de grupos u organizaciones, menos interés despierta en los partidos políticos, quienes se muestran más motivados por las órganos semi-representativos de participación ciudadana.

Consideraciones finales

La tesis buscó indagar en las articulaciones entre participación y representación que se producen en el presupuesto participativo en cuatro casos de Uruguay y Argentina. Se puede decir como valoración general que en tanto el instrumento deje margen realmente para que los ciudadanos tomen definiciones será un instrumento valioso, ya sea que aborde temas cotidianos de los vecinos o temas de mayor alcance.

En ese sentido, se advierte una cierta tensión conceptual entre quienes analizan las experiencias desde la academia, que tiene que ver con la oposición entre *necesidades particulares vs. necesidades colectivas* (comunitarias). Para algunos, los aspectos que reivindican necesidades de pequeños grupos impiden pensar de manera colectiva en las necesidades de la zona y éstas son las que tienen mayor valor como motor del desarrollo. Desde el otro lado, el argumento podría ser: la gente participa cuando los temas se relacionan con su vida cotidiana, se interesan por pequeñas mejoras pero que son perceptibles de forma concreta en su entorno. En ese sentido, si los PP trabajan aspectos más abstractos el interés de participar decae y quienes responden a la convocatoria son quienes tienen perfiles de militancia social y/o política.

La reflexión de esta tesis en ese punto es que en la medida que las personas valoren las trasformaciones que a través del PP se producen sobre su vida cotidiana, la herramienta tendrá valor y será una forma de revitalizar el vínculo ciudadanía- representación política, además de tener el potencial de contribuir a generar o fortalecer el capital social. La mayoría de los gobiernos y de los ciudadanos parecen sentirse cómodos trabajando a nivel de las pequeñas transformaciones, sin embargo, es posible pensar en instrumentos en donde se combinen espacios de propuestas de la vida cotidiana con aspectos más sustantivos del desarrollo de la zona o la ciudad.

Por ejemplo, en los casos en el Foro de la Ciudad en el PP del Municipio de Río Grande (Argentina) en donde el 10% del presupuesto asignado al PP se pone a consideración de los participantes para pensar propuestas que involucren a la ciudad en su conjunto o el espacio que habilitado a partir de la edición 2018 el PP de Gualeguaychú en el cual el 25% de lo asignado a cada zona se destina la elaboración de un proyecto global comunitario.

En ese sentido, resulta interesante plantear como una línea para indagar en el futuro el funcionamiento de estos PP que proponen espacios de trabajo a diferentes niveles y analizar el perfil de los participantes en uno y otro espacio, la actitud de los partidos políticos y el gobierno frente a los mismos, el tipo de propuestas que emergen, etc.

El otro aspecto relevante para investigaciones futuras es prolongar el estudio longitudinal con otras mediciones en el tiempo que permitan dar cuenta del funcionamiento efectivo de los cambios que se realizaron con más lentitud e indagar en otros que estaban planificado hacerse pero no se concretaron, como la ampliación de la participación en el caso de Córdoba.

Como cierre se puede decir que la tesis buscó ser un insumo para pensar una herramienta participativa que se ha transformado en la más difundida a escala mundial, pero que necesita repensarse constantemente para permitir que a través de ella emerja la creatividad social y no transformarse en un instrumento de poca utilidad para la democracia, una simple moda, un instrumento que los gobiernos deben de tener de cara a las evaluaciones internacionales. No existe una única manera de construir espacios de democracia participativa, pero es fundamental que las personas sientan que pueden resolver cosas que son de su interés, que el espacio sea abierto y propicio para que participen actores diversos y que ésta actuación no esté controlada desde los mecanismos de representación. La participación institucionalizada siempre tendrá los límites propios de las reglas de la institucionalidad, pero no por ello se debe renunciar a ella. La tarea como académicos es contribuir a potenciarla – a ampliar su alcance- a través de la mirada crítica, porque la política pública y la democracia necesitan nutrirse del saber ciudadano, más allá de las elecciones.

Referencias bibliográficas

Abal Medina, J. M. (2010). La reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones públicas. En: Amaya, P. y otros (Coord.). *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. La Plata: COPPPAL, AECID, Universitaria la Plata.

Allegretti, G. y Herzberg, C. (2004). *El Retorno de las Carabelas. Los Presupuestos Participativos de América Latina en el contexto europeo*. Amsterdam: TNI Briefing Serie 5.

Andrenacci, L. (2003). Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. En *Revista Sociohistórica*, Nº 13-14, 2003. ISSN 1852-1606.

Annunziata, R. (2013). "Democratizar la ciudad. Los Presupuestos Participativos en Rosario y Morón". En *Revista Nueva Sociedad* Nº243.

_____ (2011). La política de la singularidad de la experiencia. En Cheresky, I (Comp.).*Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Arena, E. y Zarate, S. (2013). Herramientas de la democracia participativa. Comparación de prácticas y funcionamiento del presupuesto participativo en dos municipios del Conurbano Bonaerense -Morón y La Matanza. Comunicación presentada en la Novena Conferencia Regional ISTR. Recuperado en https://es.scribd.com/document/168485032/Arena-y-Zarate-Herramientas-de-La-Democracia-Participativa (12/10/2015)

Avritzer, L (2005). New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. En *Revista Direito*. ESPECIAL 1 | P. 055 – 074.

Bacqué, M; Rey, H. y Sintomer, I. (2005). La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique? En Bacqué, Marie-Hélène; Rey, Henry y Sintomer, Ives, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspectiva comparative*. Paris: La Découverte, pp. 9-48.

Barragán, V., Romero, R. y Sanz, J.M. (2011), "Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos" en A. Falck y P. Paño, eds., Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Manual de Escuela de Políticas de Participación Local. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.

Bascondi, N. (agosto de 2009). *El Presupuesto Participativo como herramienta de participación ciudadana. El caso reciente del Municipio de San Fernando.* Comunicación presentada en el X Seminario Red Mundi: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. Realizado en Buenos Aires el 13 y 14 de agosto de 2009.

Bou Geli, J. Virgili Bonet, T. (2008). El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación? XI Jornadas de Economía Crítica. Bilbao, España, 27 – 29 Mar. 2008.

Bloj, C. (2009). El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias. En *Serie Políticas Sociales* N°151. Santiago: CEPAL.

Bloj, C. (2008). Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa de Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario. En *Revista Iberoamericana.* VIII, 32. Pp. 31-50.

Brugé, Q., Gomá, R y Subirats, J. (2002). Gobierno y Territorio: del Estado a las redes. En: Subirats, J. (Coord.) *Redes territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: UIMP.

Cabannes, Y. (2004). *Presupuesto Participativo y finanzas locales.* Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. BID. Ecuador

Caïs, J. Folguera, L. y Formoso, C. (2014). Jordi Caïs, Laia Folguera y Clement Formoso (2014). La Investigación Cualitativa Longitudinal. En *Cuadernos Metodológicos* 52. Madrid: CIS.

Carmona, R., (2005). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Trabajo presentado en el 3er. Congreso Argentino de Administración Pública. Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo San Miguel de Tucumán, 02 al 04 de Junio de 2005, 2005.

Cerrillo i Martínez, A. (2005). La Gobernanza hoy: Introducción. En Agusti Cerrillo i Martínez (Coord.) *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo (2007). Presupuesto Participativo: Agenda pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones. Recuperado en http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00774.pdf

Costa, D. (2008). *Novas tendências para a administração pública: ções práticas em çamento Participativo e governança local solidária.* Notas de aula. Viçosa: UFV.

Cunill Grau, Nuria. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

_____. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD y Nueva Sociedad.

De Sousa, U. (2000). *Presupuesto Participativo: la experiencia Rio Grande do Sul*. Traducción de Jorge Dobal "Orçamento Participativo Experiência do Rio Grande do Sul".

Dastoli (2016).*Presupuesto participativo y juntas de participación vecinal en la Ciudad de Córdoba*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.

Echavarría, C. (2010). *Participatory Budgeting in Córdoba: Preliminary Results.* Comunicación presentada en 2010 ILASSA Student Conference to be held at the University of Texas in Austin.

Echavarría, C. (2008).Ciudadanos y procedimientos democráticos: tensiones y contradicciones. En *Controversia* Nº. 191: IPC, FNC, CINEP, CR, ENS.

Echavarría, C. (Setiembre de 2005). *Presupuesto Participativo. Límites y potencialidades de la experiencia cordobesa.* Comunicación presentada en el VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Realizado en la ciudad de Buenos Aires el 15 y 16 de setiembre de 2005. Recuperado en http://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=33003&congres os=yes

Equipos Mori (2011). *Encuesta sobre participación*. Recuperado en: https://issuu.com/montevideodefrente/docs/encuesta2011

Etchemendi (2015). De Pintos (2005-2010) a Bentos (2010-2015), dos modelos de presupuesto participativo en Paysandú ciudad. Montevideo. Tesis de Grado: Udelar.

Ferla, Mazurca, Veneziano y Welp (2012). *Descentralización y participación democrática en Montevideo. Los Concejos Vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana. Montevideo*: Defensoría de Oficio.

Ford, A. (2007). Experimentos democráticos. Asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002/2005. Buenos Aires. Tesis de doctorado: Flacso.

Ganuza, E. y Álvarez Sotomayor, C. (2003). Introducción. En Ganuza, E. y Álvarez Sotomayor, C. (coords.), *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.

García Delgado. D; Peirano. M. (2011). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia a mediano plazo*. Buenos Aires: CICCUS-IDISA-FLACSO.

Goldfrank, B. (2015). Mejorando las posibilidades de éxito del Presupuesto Participativo. En Mariano Suárez (Comp.) *Pensar la Democracia Participativa*. Salto: DCS-UdelaR. ISBN: 978-9974-0-1216-5

_____ (2011). *Deepening local democracy in Latin America: participation, Decentralization and theleft*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

_____ (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. En *Revista de Ciencia Política* (Santiago)- Volumen 26- Nº2. Recuperado en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttextv

Graña, F. (2009). "*Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos"* (Tesis de doctorado). UdelaR. Uruguay.

Grau, O. (2009). *La influencia de la participación ciudadana en las políticas públicas: El caso de la Política Habitacional Chilena. Entre los años 2000 y 2009*. Madrid. Proyecto de tesis doctoral. Recuperado en http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento18784.pdf (12/10/2015)

Gugliano, A., Veneziano, A., Maurich, M. y Loeck, R. (2005). Trajetórias dos Orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevidéu e Buenos Aires,na *Revista: EnsaiosFEE*, Porto Alegre, v. 31, n. 1,

Gurza Lavalle, A., Melo Romão, W., y Zaremberg, G. (2014). Partidos políticos e innovación democrática: Más allá de las purezas y perversiones. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM. Año LIX, núm. 220. pp. 21-54.

Gurza Lavalle, A., Acharya, A. y Houtzager, P. (2005). Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. En *World Development*. Vol. 33, No. 6, pp. 951–964, 2005.

Hall, P. (1986). Governing the Economy: The politics of state intervention. In *Britain and France*. New York: Oxford University Press. p. 19.

Heater, D. (2007). "*Ciudadanía: una breve historia*". Madrid: Alianza.

Intendencia de Montevideo (S/F). *Montevideo como te quiero. La vía Montevideana de Presupuesto Participativo.* Montevideo: Autor.

Kiser, L. y Ostrom, E. (1982). The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches. En Elinor Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry.* California: Sage.

Levitsky, S. (2001). An 'organised disorganisation': Informal organisation and the persistence of local party structures in Argentine Peronism". J*ournal of Latin American Studies*. 33(1): 29-61.

Llona, M. y Soria, L. (octubre de 2004). P*resupuesto Participativo: Alcances y límites de una política pública*. Trabajo presentado en la I Conferencia de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC). "Evaluación, democracia y gobernabilidad: desafíos para América Latina". Realizado en Lima, Perú, del 20 - 22 de Octubre de 2004. Recuperado en http://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.desco.org.pe%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublicaciones%2Ffiles%2Fmariana_llona15.doc&ei=KUv7U4CjMuHx8AHiICACA&usg=AFQjCNEHzLV9ZfmOU1OSuNUWJPzPDUYTrg&bvm=bv.73612305,d.b2U (10/08/2015)

Martínez, C. y Arena, E. (2013). E*xperiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo*. Argentina: Edición Laura Efrón. Recuperado en http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf

_____ (2011). *Sistematización de experiencias y buenas prácticas de Presupuesto Participativo.* Documento preliminar. Buenos Aires. UNGS. Recuperado en http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_Presupuest oParticipativo.pdf (01/08/2016)

McNulty, S. (2012). An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience. En *Journal of Public Deliberation*. Volume 8/Issue 2. Recuperado enhttp://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art4

Melo Romão, W. PB (2014). *For what? The political meaning of participatory budgeting*. Chicago: LASA.

Melo Romão, W. (2011). Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política. En *Lua Nova*, São Paulo, 84: 219-244, 2011

Molina, J. (2011). *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local*. España: Aranzadi.

Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de la proximidad una alternativa? En *Revista Gestión y política pública*. Volumen XVI, Nº2, 2007. pp. 319-355.

_____ (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista CLAD* Nº 44-Reforma y Democracia. Caracas.

_____ (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? En *Revista de Ciencia Política*. Volumen 31/ Nº1. 63-89.

_____ (2012). *Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay*. Comunicación presentada en XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012. Recuperado en www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/montecin.pdf

Pineda, C. (2005). *Diferentes mecanismos de participación presupuestaria,* Comunicación presentada en la "VI Jornada de Participación Ciudadana". Ciudad de Logroño" 18- 19 de noviembre 2005. Recuperado en http://www.presupuestosparticipativos.net/propios8.pdf

Piovani, J. y Krawczyk, N. (2017). Los Estudios Comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas. En *Educação & Realidade*. Vol.42, n.3, pp.821-840.

Prince, A. y Jolías, L. y Doria, A. (octubre de 2012). *Presupuesto participativo en Argentina: análisis de su evolución y estudio de caso*. Comunicación presentada en el XI Seminario de Red Mundi: "Repensando la Agenda Local". Realizado el 18 y 19 de octubre de 2012 en la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Recuperado en http://works.bepress.com/lucasjolias/10/

Real Academia Española (2016). *Diccionario de la lengua española* (22.aed.). Madrid, España: Autor.

Rendón, A. (2006). Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. En *Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial.* Vol. 2, núm. 1, primer semestre, 2006, pp. 217-244

Rodgers, D. (2005). ¿Vale nada lo politizado? El Presupuesto Participativo de la ciudad de Buenos Aires, 2002-03. En *Crisis States Research Centre working papers series 1*, 72. Crisis States Research. Centre, London School of Economics and Political Sciencie, London, UK. Recuperado en http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/a rgentina/chapter9Spanish.pdf (10/05/2014)

Rodgers, D. (2005). ¿Vale nada lo politizado? El Presupuesto Participativo de la ciudad de Buenos Aires, 2002-03. En *Crisis States Research Centre working papers series 1*, 72. Crisis States Research. Centre, London School of Economics and Political Science, London, UK.

Rousseau, J. (2004). *El Contrato Social*. Madrid: Istmo.

Sánchez y Suárez (2015). Los Presupuestos Participativos en Uruguay. Ensayo sobre un futuro. En Mariano Suárez (Comp.) *Pensar la Democracia Participativa.* Montevideo: FCU.

Sánchez, I. (2012). *Control Político y Presupuesto Participativo. Sobre la eficacia de los dos modelos en Paysandú.* Comunicación presentada en Congreso AUCIP 2012. Montevideo.

Sartori y Molino (1994). *La Comparación en las Ciencias Sociales.* Madrid: Editorial Alianza.

Scartascini, C. y Tommasi, M. (2013). Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas. En *Documento de trabajo del BID* # IDB-WP-287.

Schneider, C. (2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis doctoral. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales- Universidad Pompeu Fabra. España. Recuperado en http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7245/tcs.pdf.pdf;jsessionid=5488E865F0CFA82A739100CF3738A329.tdx2?sequence=1

Schneider, C. Welp, Y. (2015). Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. vol. LX, núm. 224, mayo-agosto, 2015, pp. 15-43
Schumpeter, J. (1942). Capitalismo, socialismo y democracia. Barcelona: Orbis, 1983.

Serdült, U. y Welp, Y. (2015). How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo, in: *Journal of Politics in Latin America* 7, 2, 131–148.

Signorelli, G. (2014). *Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario* (2002-2012). Tesis de Doctorado: UNR.

Signorelli (2015). Presupuesto Participativo en ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe: los casos de Santo Tomé, Firmat y San Lorenzo (2012-2016). En *Revista De Prácticas y Discursos*. Vol. 5, No 7 (2016)

Sintomer, Y. (2008). *Les budgets participatifs en Europe. Paris: La Découverte.*

Sintomer, Y. y Ganuza, E. (2011). "*Democracia Participativa y Modernización de los Servicios Públicos. Investigación Sobre las Experiencias de Presupuesto Participativo en Europa"*, París: LaDécouverte.

Sousa Santos, B. (2003), *Democracia y Participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*. Barcelona: El viejo Topo.

Suárez, M. (2015). *Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: Los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay. Buenos Aires*. Tesis de Maestría: FLACSO.

Suárez, M. (2014). *La gestión Local Participativa: Estudio de la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo de Paysandú*: EAE.

Tatagiba, L. y Teixeira, A. (2007). Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004). En Varios, *Contraloría y participación social en la gestión pública.* Caracas: CLAD, pp. 15-60.

Torres Espinosa, (2014). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? En *Estudios Políticos. Novena ápoca.* Nº 34. Pp. 117-137.

Velásquez, F. y González, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona

Velásquez, F., González, E. y Rodríguez, C. (2008). *Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado*. Bogotá: Corporación Región.

Veneziano, A. (2013). *Los Presupuestos Participativos en Uruguay: El caso de Montevideo como pionero en América Latina*. Comunicación presentada en el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Bogotá del 23 al 27 de setiembre de 2013. Recuperado enhttp://www.ccdt.udelar.edu.uy/wp content/themes/corpo/adjuntos/751_academicas__academicaarchivo.pdf (05/06/2014)

Veneziano, A. (2009). "*Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*". Montevideo: FCS-UdelaR –CSIC. Ediciones ORBE.

_____ (2008): La participación ciudadana en la Descentralización de Montevideo: Aprendizajes y reflexiones desde los noventa. En R*evista Uruguaya de Ciencia Política.* Instituto de Ciencia Política. Volumen 17, Número 1.Enero – Diciembre, Montevideo.

_____ (2005). *Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una reforma del estado orientada al ciudadano: la `descentralización participativa` del gobierno de Montevideo* (1990-2002). Madrid: Edit. INAP

Vergara, J. (1999). La concepción de la democracia participativa de Habermas. En *Revista de Ciencia Política*, volumen XX, Nº1, Santiago.

Villarreal, M. (2009). *Participación ciudadana y políticas públicas*. Décimo Certamen de Ensayo Político. México: Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León. Recuperado en
http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartin z.pdf (12/07/2015)

Velásquez, F. y González, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?,* Bogotá, Fundación Corona.

Wampler (2006). B. (2006), ¿Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños. En Catia Wanderley Lumbambo (Comp.) *Diseño institucional y participación política, experiencias en el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO.

Wampler, B. (2004). Instituções, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. En Avritzer, L. (Coord.). *Associativismo em São Paulo.* Sao Paulo: Edusp.

Welp, Y. (2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. En *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 10, julio-diciembre de 2016, pp. 97-121.

Welp, Y. (2015). Participación ciudadana, poder y democracia: apuntes para un debate. En *RAPP* (próxima publicación). Recuperado en https://www.academia.edu/10984935/Participaci%C3%B3n_ciudadana_poder_y_democracia_apuntes_para_un_debate (19/09/2016)

Welp, Y. y Ramírez, F. (2011). Presentación del Dossier, Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina. En *Íconos* N.° 40: 11-20.

Zaremberg, G. (2012). *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Volumen I, México: FLACSO.

_____ (2009) *Votos, mujeres y asistencia social en el México priista y la Argentina peronista*. México: FLACSO.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital.* México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

Otras fuentes

Bases del Presupuesto Participativo de Paysandú edición 2014.
Bases del Presupuesto Participativo de Paysandú edición 2015. Recuperada en www.paysandu.gub.uy/home/multimedia/pdf/pp-bases2015.pdf (10/03/2016)

Bases del Presupuesto Participativo de Paysandú edición 2017. Recuperada en https://www.paysandu.gub.uy/departamento-de-descentralizacion/participacion-ciudadana/presupuesto-participativo/5101-bases-presupuesto-participativo-2017-interior (23/06/2018)

Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba. Ordenanza Nº 11.499. Presupuesto Participativo. 22 de julio de 2008. Recuperado en http://www.nuestracordoba.org.ar/normativas (21/05/2016)

Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba. Ordenanza N° 11448. Juntas de Participación Vecinal. 22 de abril de 2008. Recuperado en http://www.nuestracordoba.org.ar/normativas (21/05/2016).

Concejo Deliberante San José de Gualeguaychú. Ordenanza Nº 12.125/2017. 26 de junio de 2017.Recuperada en
www.gualeguaychu.gov.ar/apps/dashboard/ftp/web/files/o12125017.doc (05/05/2018)

Concejo Deliberante San José de Gualeguaychú. Ordenanza N° 11.654/11 del 15 de diciembre de 2011. En Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros (S/F). "Normas de Presupuesto Participativo en Argentina".

Diario Día a Día: http://www.diaadia.com.ar/temas/diario-la-manana-de-cordoba

Diario El Argentino (Digital):
https://www.diarioelargentino.com.ar/

Diario El Telégrafo Digital: https://www.eltelegrafo.com/

Diario online La diaria:
https://ladiaria.com.uy/

Nuestra Córdoba (2016). CPC Empalme. Recuperado en: https://nuestraciudad.info/portal/CPC_Empalme.C%C3%B3rdoba.CBA p93

Página web Concejos Vecinales Intendencia de Montevideo:
http://www.montevideo.gub.uy/ciudadania/concejos-vecinales/queson-los-concejos-vecinales

Página web Presupuesto Participativo de Córdoba: https://modernizacionmunicba.github.io/presupuestos-de-cordoba/presupuesto-participativo.html

Página web Presupuesto Participativo de Gualeguaychú:
http://www.gualeguaychu.gov.ar/presupuestoparticipativo

Página web Presupuesto Participativo de Montevideo:
http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy

Página web Presupuesto Participativo de Paysandú: https://www.paysandu.gub.uy/departamento-de-descentralizacion/participacion-ciudadana/presupuesto-participativo

Página web de la Municipalidad de Córdoba: https://www.cordoba.gob.ar/

Página web de la Municipalidad de Gualeguaychú: www.gualeguaychu.gov.ar

Página web de la Intendencia de Montevideo: http://www.montevideo.gub.uy/

Página web de la Intendencia de Paysandú: https://www.paysandu.gub.uy

Portal de Noticias Análisis (Digital): http://www.analisisdigital.com.ar/

Portal de Noticias Córdoba 24: https://www.cba24n.com.ar/

Portal de Noticias El Espectador: http://www.espectador.com/

Portal de Noticias Info News: www.infonews.com/tag/1589/cordoba

Portal de Noticias Guichón Info: https://www.guichoninfo.com/

Portal de Noticias Uy.press: https://www.uypress.net/ahome.aspx

Reglamento del presupuesto Participativo de Montevideo 2016. Recuperado en http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/etiquetas/reglas-presupuesto-participativo-ciclo-2016 (23/03/2017).

Reglamento del presupuesto Participativo de Montevideo 2013. Recuperado en http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/ciclo-2013/reglas-vigentes-para-el-ciclo-2013-ejecucion-2014-2015 (06/07/2015).

Reglamento del Presupuesto Participativo de Gualeguaychú del 15 de diciembre de 2011. En Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros (S/F). "Normas de Presupuesto Participativo en Argentina".

Revistas Caras y Caretas Edición Online: https://www.carasycaretas.com.uy/

Secretaría de Participación Ciudadana. Municipalidad de Córdoba. Exp. Nº 013711/14. Presupuesto Participativo. Modificaciones Metodológicas. Recuperado en https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/media/datos/Modificaciones-metodologicas_PP.pdf

Secretaría de Participación Ciudadana. Municipalidad de Córdoba. Presupuesto Participativo. Reglamento Interno y Organización Territorial. Año 2008. Recuperado en: https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/media/datos/RESOLUCION-197-REGLAMENTO_PP.pdf (12/11/2015)

Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización

CENUR Litoral Norte

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY

www.gepade.edu.uy

ARTICULACIONES ENTRE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN

Estudio de los Presupuestos Participativos de Córdoba, Gualeguaychú, Paysandú y Montevideo

Mariano Suárez Elías

Salto, 2021

ISBN: 978-9915-40-386-1