LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

¿UN CAMINO HACIA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA?

Una reflexión sobre dos experiencias latinoamericanas de Presupuestos Participativos

Natalie Robaina

Salto, 2021

GEPADE Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización

CENUR Litoral Norte

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY

La participación ciudadana en la gestión pública, ¿un camino hacia la profundización de la democracia?

Una reflexión sobre dos experiencias latinoamericanas de Presupuestos Participativos

Los años ochenta en América Latina llegan con reclamos por mayores niveles de participación, puesto que la democracia representativa estaba mostrando importantes síntomas de crisis y agotamiento. En un mundo plural, complejo, de desafección política, es necesaria la presencia de un Estado más próximo a los ciudadanos, a nuevas prácticas democráticas, a nuevas institucionalidades de participación que contribuyan a los procesos democráticos, entre las que se identifica al Presupuesto Participativo (PP). Esta política genera la posibilidad de que ciudadanos de forma individual u organizados, participen de la toma de decisiones sobre el presupuesto público, en articulación con políticos y técnicos gubernamentales.

Las preguntas de investigación que guían este trabajo son las siguientes: ¿Contribuye la implementación de Presupuestos Participativos a procesos de profundización democrática? En tal caso, ¿qué similitudes y diferencias muestran diseños institucionales de Presupuestos Participativos diferentes?, ¿cómo es percibida la aplicación de la política por los actores implicados en los Presupuestos Participativos?

Para dar cuenta de ello se desarrolló un estudio cualitativo que consistió en el desarrollo de treinta entrevistas a participantes de PP y referentes encargados del diseño y ejecución de la política de PP, en las ciudades de Rosario (Argentina) y Paysandú (Uruguay) a fines del año 2018.

Los resultados obtenidos estimularon la reflexión sobre los procesos de competencia, diálogo y deliberación en procesos participativos, los vínculos entre Estado y ciudadanía, el ejercicio de transparencia y las transformaciones suscitadas a nivel de redistribución de recursos y justicia social. Finalmente se concluye que el instrumento de PP constituyen una experiencia rica de participación ciudadana institucionalizada y de ejercicio de profundización de los procesos democráticos, no exenta de desafíos como es la búsqueda de un bien común en sociedades plurales, la tensión entre participación ciudadana a escala de la ciudad y barrial, y el robustecimiento de las capacidades argumentativas para el desarrollo de diseños deliberativos de participación.

Natalie Robaina (Salto, 1986)
naturobainamoriondo@gmail.com

Licenciada en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Udelar, Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Actualmente se desempeña como docente investigadora en el Grupo de Estudio de la Participación y la Descentralización del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Udelar. Desarrolla investigación en el área de las transformaciones político institucionales, en este marco ha participado de diversas investigaciones sobre procesos de descentralización y participación ciudadana en Uruguay, vinculados principalmente a los gobiernos subnacionales. 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.

Es docente de las áreas Metodologías Cualitativas de Investigación Social y Teoría Sociológica en carreras de grado del CENUR Litoral Norte, Udelar. Es integrante del GT CLACSO Metodologías y Procesos Participativos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA, ¿un camino hacia la profundización de la democracia? Una reflexión sobre dos experiencias latinoamericanas de Presupuestos Participativos
Editorial: UDELAR
Autora: Natalie Robaina
Diseño y diagramación: Lic. Andrés Nogara
1era Edición – 2021
ISBN: 978-9915-40-590-2
Publicación digital y gratuita

ÍNDICE

Presentación 7
Alejandro Noboa

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA
¿Un camino hacia la profundización de la democracia?

Introducción 23

Capítulo 1. Planteamiento del problema de investigación 37
1.1 Definición del tema y del problema de investigación 37

Capítulo 2. Estado del arte 31
2.1. Experiencias destacadas de Presupuestos Participativos en América Latina 34
2.2. Experiencias de Presupuestos Participativos en Rosario (Argentina) y Paysandú (Uruguay) 42

Capítulo 3. Referencias Teóricas 51
3.1. Una aproximación al concepto de Democracia 51
3.2. Aproximación conceptual a la Gobernanza y la Participación 60
3.3. La política pública participativa de Presupuestos Participativos 65

Capítulo 4. Metodología de investigación 72

Capítulo 5. Organización y funcionamiento del PP 76
5.1. Características de los casos de PP 76
5.2. Funcionamiento del PP 80
5.2.1. Convocatoria
5.2.2. Web de PP
5.2.3. Objetivos que persigue el PP
5.2.4. Características de los participantes
5.2.5. Temas del PP y proyectos aprobados
5.2.6. Cambios producidos en la política
5.2.7. El papel de técnicos, políticos, militantes y ciudadanos
5.2.8. Los temas que no resuelve PP

Capítulo 6. El proceso personal, sobre motivaciones y dignificación 115
6.1. Motivación para participar en el PP 115
6.2. Satisfacción personal 118

Capítulo 7. Evaluación de la política de PP desde la perspectiva de los actores involucrados 121
7.1. Fortalezas del PP 121
7.2. Debilidades del PP 127

Capítulo 8. Deliberación y competencia, ¿cuáles son los aportes a la democracia? 135
8.1. Las Asambleas 135
8.2. La votación 149
8.3. Contribuciones a la democracia 156

Capítulo 9. Conclusiones 159

Bibliografía 171

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, entre 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 XXII 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 la gente. 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

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

¿Un camino hacia la profundización de la democracia?

Una reflexión sobre dos experiencias latinoamericanas de Presupuestos Participativos

Natalie Robaina
(Autora)

GEPADE Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización
CENUR Litoral Norte
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY

Introducción

En La Democracia y sus críticos Robert Dalh (1992) relata el diálogo de un ciudadano ateniense, en el que presenta las dificultades a las que se enfrentaba la democracia directa ateniense de la antigua Grecia, las que generarán posteriores transformaciones que marcarán la democracia que actualmente se conoce.

"¿Pero cómo podrían los ciudadanos llegar a comprender lo que todos tienen en común, si su ciudad fuese tan grande y su demos tan numeroso que jamás se conociesen mutuamente o pudieran ver la ciudad en su conjunto?, ¿Cómo podemos conocernos si somos tantos? (…) Los ciudadanos que no acuden a las reuniones de la Asamblea, como con muchos sucede ahora, no están cumpliendo su deber de ciudadanos. Sin embargo, si todos concurrieran, el número sería excesivo. No habría cabida para todos en nuestro sitio de reunión, en la colina de la Pnyx, y aunque la hubiera, de los cuarenta mil asistentes apenas podrían hablar unos pocos oradores" (Dalh, 1992: 25).

Las transformaciones descriptas, llevan a que en Europa en la Revolución Francesa de 1789 aparezcan las primeras prácticas de democracia representativa, cuando la Asamblea Constituyente establece el derecho a voto, restringido, puesto que votaban clases medias y altas. Es al inicio del Siglo XX donde se identifica la Democracia de Partidos y la ampliación del sufragio, ejes sobre los cuales la Democracia Representativa queda establecida hasta nuestros días. Se le reserva al sujeto individual solo la toma de decisión directa sobre aquellos temas más importantes, haciendo uso del referéndum por ejemplo, el resto de la toma de decisiones se las designará a una comisión, a un grupo o a una asamblea, que será elegida a través del sufragio de todos los individuos y que representará la voluntad de los mismos.

El modelo representativo se mantiene hasta hoy, sin embargo evidencia puntos críticos, puesto que no ha podido dar respuestas a las problemáticas sociales y culturales de la actualidad (Pintos, 2004), por lo cual, se hace necesario pensar otras formas de complementar el mismo, donde es central la participación de la ciudadanía. Desde finales de los setenta se ha comenzado a pensar y generar nuevas prácticas democráticas, que incorporan la participación de los ciudadanos, procurando fortalecer el sistema y dotarlo de una nueva vida, redefiniendo el concepto de democracia, dando lugar a las nociones de democracia participativa y democracia deliberativa. Estos procesos de democratización introducen un elemento institucionalizador de la participación que se manifiesta en nuevos instrumentos de participación ciudadana (Santos y Avritzer 2004), entre ellos la política de Presupuesto Participativo.

En el contexto descripto anteriormente, el presente trabajo -correspondiente a la tesis final de la Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República- se propone generar conocimiento sobre la política pública de PP en tanto mecanismo que contribuye a la profundización de la democracia. Se analizan dos casos de América Latina: Rosario-(Argentina) y Paysandú- (Uruguay). Haciendo uso de un abordaje cualitativo se indaga en las representaciones sociales sobre los procesos de participación en el PP, desde la perspectiva de los ciudadanos participantes, y actores politicos encargados del diseño y ejecución del PP, de diseños institucionales de PP diferentes.

Organización del documento

El primer capítulo del documento, "Planteamiento del problema de investigación" describe el problema de investigación que propone atender este estudio, el tema en el que se inscribe el mismo, los objetivos propuestos así como la justificación de por qué efectuar la investigación.

El segundo capítulo, "Estado del arte" , versa sobre aquellos estudios que se entienden relevantes en función de la temática a abordar en esta tesis, comenzando por estudios a nivel de América Latina y focalizándose posteriormente en investigaciones centradas en los casos rosarino y sanducero[1].

Los aspectos teóricos son presentados en el capítulo tres "Referencias teóricas". El marco conceptual inicia con una aproximación teórica sobre democracia, repasando la noción de democracia directa, democracia representativa, democracia participativa, y democracia deliberativa desde diferentes perspectivas. Posteriormente se habla de la participación ciudadana como un elemento fundamental para fortalecer la democracia, y la gobernanza como una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, basado en la proximidad y la participación. Por último, se desarrolla la política pública de Presupuesto Participativo.

La descripción de la metodología de trabajo constituye el cuarto capítulo de este trabajo. El estudio es de corte cualitativo, configurándose la entrevista como la técnica conversacional a efectos de la generación de datos primarios. Se analizaron dos experiencias latinomericanas, la de Rosario (Argentina) y la de Paysandú (Uruguay). El trabajo de campo se realizó entre los meses de junio y noviembre de 2018, concretando 32 entrevistas a personas implicadas en los casos de PP mencionados.

1- Sanducero es el término utilizado para referirse a Paysandú o a la persona que reside allí, mientras que rosarino se utiliza para Rosario o para mencionar una persona que reside allí.

A partir del quinto capítulo titulado "Organización y funcionamiento del PP" se desarrolla el análisis de los datos generados, comenzando por la organización y el funcionamiento del PP. En primer lugar se plantean las características principales de los PP, y en una segunda parte se profundiza en todos los aspectos que hacen al funcionamiento de la herramienta, a saber: convocatoria, objetivos que persigue el PP, características de los participantes, temas de los proyectos, cambios sucitados en el instrumento, rol de los técnicos, los políticos, los militantes y los ciudadanos, asuntos que quedan por fuera del PP.

Los procesos participativos, más allá de sus dimensiones organizacional y social, tiene una dimension individual, vinculada a qué es lo que motiva a las personas a involucrarse en este proceso, y cómo se sienten las personas al haber transitado por el mismo. El capítulo seis "El proceso personal, sobre motivaciones y dignificación" se aboca a esta discusión.

El capítulo siete "Evaluación de la política de PP desde la perspectiva de los actores involucrados" contiene las valoraciones que hacen los implicados sobre el PP, destacando las principales fortalezas y debilidades. Los resultados mostrarán pocas similitudes y varias diferencias, que como sostiene este estudio, tienen que ver con el diseño institucional de cada experiencia.

Por su parte, el octavo capítulo "Deliberación y competencia, ¿cuáles son los aportes a la democracia?" indaga en los instrumentos de deliberación, la competencia de las votaciones y los aportes de las mismas a la democracia.

Finalmente, el noveno y último capítulo "Conclusiones", presenta reflexiones finales de la investigación, el arribo a ciertas conclusiones y las nuevas preguntas que disparó este trabajo, las que se configuran como nuevos desafíos para la academia preocupada por los temas de democracia y participación.

Capítulo 1.
Planteamiento del problema de investigación

1.1. Definición del tema y del problema de investigación

La tercera ola de democracia en América Latina trajo consigo un reclamo por mayores niveles de participación, sobre todo a nivel de Amércica Latina y países de Cono Sur. Reclamo que se puede visualizar con mayor fuerza en aquellas organizaciones políticas de izquierda, quienes proponían un camino diferente al de la democracia representativa, modelo que para muchos presentaba importantes síntomas de crisis. Así, se inicia un proceso de reflexión sobre la democracia, sobre nuevas formas que contribuyan a su profundización, comenzando a delinear nuevos mecanismos de participación ciudadana directa en la gestión pública. Los discursos sobre la democracia comienzan a centrarse en la participación ciudadana, en el desarrollo de procesos participativos caracterizados por ser inclusivos y deliberativos, con el fin de generar un cambio a nivel cultural que generará sujetos con conciencia de derechos (Goldfrank, 2007).

En este marco surgen nuevas prácticas democráticas, nuevas institucionalidades participativas, como el Presupuesto Participativo (de ahora en más PP); definido por Benjamín Goldfrank como:

> *"(…) un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales" (Goldfrank, 2006: 4 y 5).*

Este instrumento se propone como un mecanismo para obtener ciudadanos más implicados en la cosa pública a partir de la creación de un espacio real de toma de decisiones; mejorar la eficacia en el diseño de políticas identificando las situaciones concretas, y finalmente como refiere Pineda (2005) el PP también sirve a objetivos sociales, como por ejemplo, en Brasil es un instrumento de las clases populares que permite una inversión de las prioridades a favor de los pobres o de otros sectores menos favorecidos como son las mujeres.

De acuerdo con Egon Montecinos (2009), hasta la fecha existen tres perspectivas de análisis del PP: la primera se centra en identificar las bondades y virtudes del PP, la segunda básicamente ha estudiado el diseño institucional, las condiciones previas y el rol de las instituciones políticas en el desarrollo de los PP, y la tercera ha puesto el énfasis en el PP como una institución de la democracia participativa que complementa y legitima las instituciones democráticas representativas.

El problema de investigación se delimitó a partir de la vinculación de las perspectivas de análisis del PP planteadas anteriormente. Con el fin de conocer en qué medida el instrumento colabora a la profundización de la democracia; se plantean la siguientes preguntas de investigación (general y específicas):

¿Contribuye la implementación de Presupuestos Participativos en procesos de profundización democrática?
En tal caso, ¿qué similitudes y diferencias muestran diseños institucionales de Presupuestos Participativos diferentes?, ¿cómo es percibida la aplicación de la política por los actores implicados en los Presupuestos Participativos?

La relevancia de este estudio implica diferentes aspectos: en primer lugar, político, en tanto los PP constituyen una política pública con una impronta de participación de la comunidad, y en segundo lugar, social, en tanto es un mecanismo de dignificación de las personas (Noboa, 2013), que pretende tener ciudadanos más implicados con la cosa pública. Como ya se dijo, en América Latina tras el retorno de la democracia, se establecer un nuevo estilo de gestión donde lo público se intenta administrar con un componente menos vertical en las relaciones de poder. Así, la participación ciudadana viene a colaborar en el mejoramiento de las políticas, en una sociedad civil más fuerte, y en los procesos de ciudadanía, por esto, se hace necesario generar conocimiento científico sobre experiencias que generan participación (Noboa, 2013).

Un tercer aspecto de interés de este proyecto es la vinculación planteada entre los tres tipos de análisis llevados a cabo hasta el momento para analizar la política de PP. Además, para conocer las fortalezas y debilidades de los procesos se apelará a las voces de los actores implicados en la política, recogiendo sus subjetividades, sus percepciones, lo que aporta un adicional a la investigación, considerando que la mayor parte de la producción científica analiza datos secundarios (Suárez 2014).

La experiencia de PP ha sido desarrollada en diferentes países de América Latina y del mundo, ha sido instrumentada tanto por gobiernos de izquierda (quienes le dieron origen) así como de derecha, han implicado a miles de personas, puesto que se desarrollan entre 11.600 y 11.800 experiencias en el mundo (Dias, Sahsil y Simone; 2019), logrando transformaciones en términos de cultura, reduciendo desigualdades, modificando los espacios de la cotidianeidad, entre otras consecuencias que se consignan en los antecedentes relevados. El interés de esta investigación con un enfoque cualitativo es justamente profundizar en estos aspectos visibilizando y dándole voz a los ciudadanos implicados en las diversas experiencias.
Objetivo general y objetivos específicos.

Objetivo general:

- Generar conocimiento sobre la política pública Presupuestos Participativos en tanto mecanismo de profundización de la democracia

Objetivos específicos:

- Identificar los motivos por los cuales las personas participan de las experiencias de PP

- Conocer si el PP genera transformaciones en términos de distribución de recursos

- Describir los vínculos que se establecen en la política de PP entre el gobierno local y la ciudadanía

- Conocer cómo se desarrolla la toma de decisiones en diseños de PP deliberativo y compatitivo

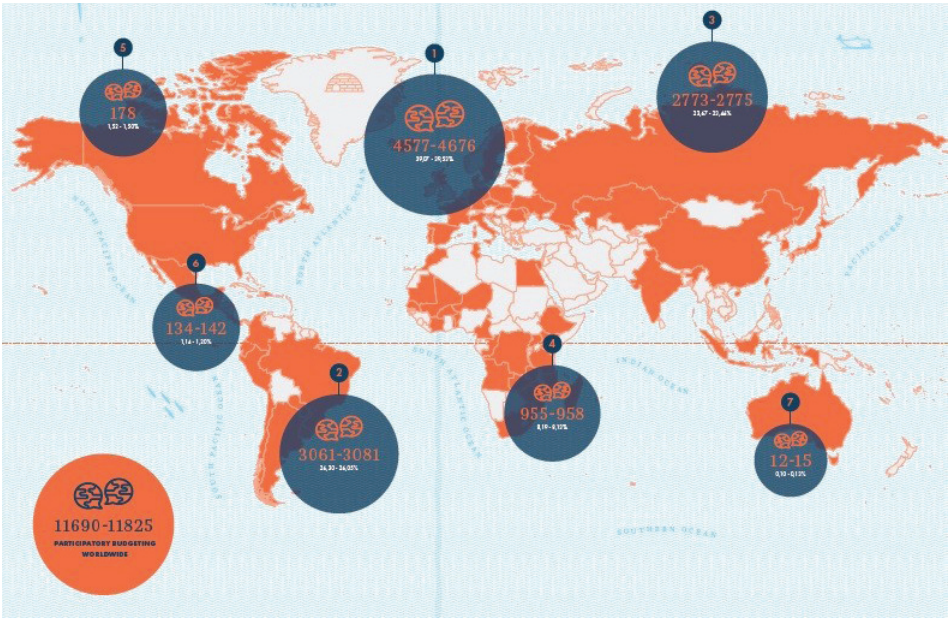
Supuestos

Los PP operan como instrumento de profundización democrática cuando sus diseños institucionales fomentan el diálogo público y la deliberación, la transparencia, el empoderamiento ciudadano y transformaciones a nivel de cultura política y justicia social.

Capítulo 2. Estado del arte

El interés por los estudios de la democracia participativa, las políticas de participación, y en particular las reflexiones sobre la política pública de PP se extiende a lo largo de toda América Latina y el mundo. Recientemente se ha publicado un Atlas Mundial sobre Presupuesto Participativo (2019) que presenta cómo se expande la política en el mundo y su relevancia, identificando un total de entre 11690-11825 experiencias de las cuales se identifican entre 3195-3223 en América Latina (agregando los datos de Centro América y América del Sur) tal como muestra la figura 1. El estudio evidencia en Europa la mayor expansión de experiencias de PP, es la región que más ha promovido este tipo de proceso sobre todo en la última década, en África una expansión gradual pero ininterrumpida, en Norteamerica un crecimiento lento y moderado, en Oceanía se visualiza un estancamiento y en Asia un desarrollo discontinuo. Finalmente, en América Latina, analizada en las regiones de América Central y América del Sur, se identifica un estancamiento en la primera y una regresión en la segunda (región pionera de implementación del PP) que se explica por la crisis del PP en Brasil. Otro dato interesante a destacar de esta región es que Ecuador y Peru lideran el ranking, a razón de haber legislado la intrumentación de la política.

Figura 1. Atlas Mundial de Presupuesto Participativo



Fuente: Nelson Dias, Sahsil Enriquez & Simone Julio; 2019 The Participatory Budgeting World Atlas

Cabe resaltar que en los últimos años se han podido identificar esfuerzos por reunir dichos análisis con el objetivo de comparar casos, perspectivas de análisis, reflexiones, un buen ejemplo de ello lo constituye la publicación *Democracia participativa vs representación. Tensiones en América Latina* coordinada por Carlos Mascareño y Egon Montecinos en el año 2011. En la misma los autores afirman que hasta la fecha existen tres perspectivas de análisis del PP, la primera se centra en identificar las bondades y virtudes del PP, la segunda básicamente ha estudiado el diseño institucional, las condiciones previas y el rol de las instituciones políticas en el desarrollo de los PP, y la tercera ha puesto el énfasis en el PP como una institución de la democracia participativa que complementa y legitima las instituciones democráticas representativas (Montecinos, 2009).

En el marco de cada una de estas perspectivas se han desarrollado diferentes investigaciones, en Chile Egon Montecinos (2009, 2011) se ha encargado de analizar las diferentes experiencias desarrolladas en dicho país, sobre todo se ha centrado en el diseño institucional de las mismas, en Argentina, Alberto Ford (2007) se ha interesado particularmente por las experiencias desarrolladas en la ciudad de Rosario durante el periodo (2002- 2005), por su parte, Soledad Gattoni (2012) se abocó a la vinculación del debate teórico entre participación y rendición de cuentas con los procesos empíricos de formulación de políticas públicas. Un equipo de investigadores del Centro Universitario Litoral Norte de la Universidad de la República se ha encargado de estudiar las experiencias uruguayas de las ciudades de Salto y Paysandú (Noboa y otros, 2011), Iván Sánchez (2012) y Mariano Suárez (2010) también han tratado el caso de la última ciudad mencionada. Las experiencias sucedidas en Brasil han sido tal vez las más estudiadas, dado el éxito particular del proceso desarrollado en Porto Alegre. Sin lugar a dudas, al perseguir las huellas del tema que compete al presente trabajo, es imposible no toparse con los trabajos desarrollados por el politólogo estadounidense Benjamín Goldfrank (2006, 2007), quien ha hecho foco fundamentalmente en tres experiencias: Caracas, Montevideo y Porto Alegre, con el objetivo de conocer la implementación de introducir mecanismos de participación en el proceso del presupuesto en gobiernos locales.

2.1. Experiencias destacadas de Presupuestos Participativos en América Latina

En el apartado anterior ya se hizo alguna referencia a la expansión de la experiencia de PP a distintas partes del mundo. También se ha hecho mención a la inexistencia de una metodología única, de un modelo a seguir. Los procesos llevados a cabo en los cinco continentes han hecho evidente las adaptaciones del instrumento a los diversos contextos en los que se lo ha implementado. Asimismo, y como también ya se adelantó, en cualquier caso "*la experiencia tiene como objetivo democratizar la democracia, o como nos gusta denominarlo: ponerla en acción*" (Ganuza y otros, 2011:150). Otros autores señalan que actualmente ocurre algo distinto a lo que se estaba acostumbrado, ya no se exportan experiencias de Europa a América Latina, se habla de un cambio en que la traslación de experiencias se da de sur a norte, convirtiendo así a los PP surgidos en la región latinoamericana en un modelo a importar, este concepto es denominado como el "retorno de las carabelas" señalando el énfasis de estos nuevos procesos de renovación institucional (Sintomer apud Goldfrank, 2006). En este apartado se presentarán algunas características y algunos análisis de las experiencias de PP más destacadas de América Latina.

Se inicia el recorrido comentando el caso chileno, donde se puede observar que los procesos de PP a escala local son bastante diversos (Montecinos, 2006). Se destaca que la mayor parte de aquellos han seguido una orientación de tipo liberal y consultivo (identificado fundamentalmente casos sucedidos fuera de Brasil), donde la etapa más relevante del proceso la constituye la elección de proyectos por medio de votación popular. Asimismo, se han podido observar otras experiencias marcadas por el modelo deliberativo de la izquierda (identificado con el caso de Brasil) en el que se le otorga mayor importancia a las discusiones sobre problemáticas del barrio, demandas de la comunidad, ocurridas en las asambleas territoriales. La implementación en Chile de esta experiencia durante el periodo 2004 - 2008, ha ido en aumento, llegando a identificar hasta 2011 más de treinta experiencias (Montecinos, 2011).

El estudio desarrollado por Montecinos (2011) muestra cómo la mayor parte de los municipios de Chile, conservan un equilibrio en los recursos que destinan al PP y al Fondo de Desarrollo Vecinal. En relación al rol de la sociedad civil, en los trece municipios donde se ha desarrollado el PP se visualiza la inexistencia de movimientos sociales locales (autónomos e independientes) que promuevan instancias de participación ciudadana o que surjan de éstas. La sociedad civil en las etapas de origen, desarrollo y sostenibilidad del PP se muestra pasiva, funcional a la oferta municipal. Se destaca también que en gran parte de las experiencias, que se ha incitado la renovación de liderazgos, de nuevos dirigentes sociales que aparecen producto de esta iniciativa. En relación al presupuesto municipal total, los fondos del PP no representan más del 10%, los que se destinan a ampliación y equipamiento de salones, pavimentación, alumbrado público, espacios recreativos, entre otros. El caso chileno es uno de los que no establece los PP como mandato, pues no existen condiciones legales que lo promuevan, por tanto queda en evidencia el rol pasivo del gobierno regional y nacional en el desarrollo de la iniciativa (Montecinos, 2011). Sí se logra determinar cierta relación entre la filiación política del alcalde y el PP, en tanto "los 13 alcaldes que hasta el año 2008 lo implementaron pertenecían a algún partido de la coalición de centro izquierda" (Montecinos, 2011: 71).

Sobre el modo de participación ciudadana, el proceso se configura de la siguiente manera: el municipio determina junto a los delegados del PP las principales necesidades y proyectos, los que son seleccionados posteriormente por "votación selectiva", esto es, los delegados del PP son los que votan o a través de "votación universal" en la que cualquier persona mayor de 15 años por votación popular eligen los proyectos a ejecutar con los dinero del PP. Es justamente la modalidad consultiva del "voto universal" la preferida por alcaldes y técnicos, constituyendo así la votación la etapa más relevante del proceso (Montecinos, 2011). El autor logra concluir que el PP como instrumento de democracia participativa no forma parte de las prácticas de los alcaldes estudiados, pues en la mayor parte de los casos es marginal en los procesos de injerencia en la hechura de políticas públicas municipales.

En este sentido, se plantea que cuando el alcalde tiene voluntad, la política tiene sostenibilidad, y logra erigirse como una herramienta participativa que complementa la democracia representativa; y en buena parte de las experiencias tiene más posibilidades de ser subordinada que complementaria, desarrollándose sobre todo en espacios barriales, de proximidad, que en espacios asociados a la ciudad. Así, Montecinos en la misma línea del planteo de Goldfrank (2006) establece que uno de los mayores problemas detectados en América Latina, es la fuerte dependencia del PP de la voluntad política del actor que lo genera.

Esta mencionada subordinación se vincula por un lado al establecimiento del PP como un programa y no como una política que implique mayores recursos, a la desarticulación con otras políticas municipales, y a que los temas de discusión tienen que ver con el barrio y no con la ciudad (Montecinos, 2011).

Dejando de lado el caso Chileno, se procede a presentar las experiencias de Uruguay, Venezuela y Brasil estudiadas por Goldfrank (2006); experiencias de PP que originalmente presentaron similitudes pero que arribaron a resultados un tanto distintos. Estos casos fueron liderados por fuerzas de izquierda, que lograron obtener el poder por primera vez bajo el discurso de reformas participativas que colaborarían a mejorar la calidad de la democracia, ellos fueron el Frente Amplio en Montevideo, el Partido de los Trabajadores en Porto Alegre, y la Causa R en Libertador en el área metropolitana de Caracas.

Las reformas mencionadas dieron lugar a nuevas instituciones otorgándole a las personas la posibilidad de intervenir en las decisiones del presupuesto público, cuyos objetivos versaban sobre el rol de los ciudadanos, abrir la administración local al escrutinio público y dar respuesta a los pedidos de servicios desatendidos. Al respecto, se señala que sólo Porto Alegre logró alcanzar dichas metas, el proceso desarrollado en Caracas fracasó en cuanto al compromiso con la ciudadanía y la respuesta desde el gobierno, pero logró mayor nivel de transparencia administrativa.

En Montevideo esas instituciones colaboraron a la transparencia y a la prestación de servicios, pero falló en la activación de la ciudadanía. Las tres experiencias coinciden en los factores de potencial éxito del PP: voluntad política, capital social, tamaño de las ciudades, competencia del personal y la supervisión centralizada, no obstante ello, difieren en el grado de descentralización de la autoridad y los recursos a los gobiernos locales como el grado de institucionalización de los partidos opositores (Goldfrank, 2006). Porto Alegre y Montevideo donde el gobierno central había generado suficientes recursos y autonomía jurídica a los gobiernos locales es donde se pudieron diseñar instituciones participativas efectivas que incitarían a la ciudadanía a un compromiso a largo plazo. Por otro lado, la democracia se profundizó más en Porto Alegre, en un escenario de débil institucionalización de los partidos opositores, donde las organizaciones del espacio comunitario generaron presión al PT para la elaboración de un programa de participación que habilitara a las personas a tomar decisiones en el espacio público. Contraria a esta experiencia, la sólida institucionalización de los partidos opositores en Montevideo y Caracas reclamaron modificaciones, aspirando a un diseño más formalizado y restrictivo, en el que la ciudadanía se veía limitada por los partidos que dominaban en ese momento. Los experimentos de PP aparecieron de igual manera a comienzos de la década de 1990.

En cualquiera de los tres casos la figura del alcalde mostró dedicación, por ejemplo asistiendo personalmente a las asambleas desarrolladas en diferentes puntos de la ciudad. Por otro lado, el nivel de capital social fue similar, constatándose la presencia de comisiones vecinales y otras organizaciones comunitarias, cooperativas, comedores, clubes de madres y grupos culturales, y se conformaron federaciones de asociaciones cuya meta consistía en coordinar demandas por servicios públicos y reformas participativas, la sociedad civil se presentaba organizada, pero no dinámica (Goldfrank, 2006).

No obstante las similitudes, se configuraron como ciudades con desigualdades profundas a raíz de diferencias geográficas que endurecieron estratificaciones basadas en la etnia y la clase, fragmentando a la ciudadanía. Pasados los años setenta a causa del establecimiento de un contingente importante de personas en la periferia de la ciudad, se produjeron ciertas dificultades en los gobiernos municipales, a raíz del patrón de prestación de servicios anterior, que ignoraba los asentamientos ilegales de la periferia, con lo cual próximos a la década del noventa, un sector de la población de estas zonas dio inicio a reclamos por mejoras de infraestructura urbana (Golfrank, 2006).

Autores como Cabannes (2004) señalan que las experiencias acontecidas en Brasil poseen otras posibles condiciones previas que se constituyen como ventaja al momento de desarrollar la políticas de PP. En primer lugar se destaca la inexistencia de leyes nacionales que obliguen a implementar los PP, es más probable que los alcaldes estén más comprometidos con la participación ciudadana. Durante el periodo 1997-2000, más del 50% de las ciudades que llevaron adelante el PP eran dirigidas por alcaldes pertenecientes al PT y otra buena parte eran conducidos por partidos de izquierda. En segundo lugar, Brasil tiene mayores recursos y mayores niveles de descentralización por lo cual los municipios poseen mayor capacidad de gasto per cápita (Cabannes, 2004). La única condición previa que beneficiaria los casos no brasileños es su origen legal, otras condiciones refieren al personal competente y tamaño reducido, las ciudades más grandes, que generalmente poseen bajos índices de participación en el medio local, intentan tener un personal profesional más competente. Vinculado al diseño institucional, para el caso de Brasil es claro que los procesos de PP se centran en mayor medida en las necesidades inmediatas que en la planificación a largo plazo. Por otro lado, la estructura del PP es menos formal en las ciudades brasileñas que en otros lugares, en gran parte de las ciudades de Brasil el PP se regula de forma interna, los casos identificados fuera el PP es regulado por decretos y leyes.

Tal como se mencionara en párrafos más arriba, el PP configurado en Brasil es de tipo deliberativo, entablando asambleas comunales donde se discute y decide sobre las prioridades de inversión al término de un año, y se da origen a foros regionales o temáticos, en lo que los delegados reunidos en diferentes momentos del año se reúnen con autoridades –previo al envío a la cámara municipal para su aprobación definitiva- de cara a negociar detalles del presupuesto (Goldfrank, 2006). Avritzer (2003) indica que en Porto Alegre, durante el periodo de ejecución del PP, los planes de inversión hacen foco en los sectores de menores recursos, la investigación de Adalmir Marquetti 2003 constata el rol redistributivo del PP, tras identificar mejoras en el servicio de recolección de residuos, alumbrado público y pavimentación de las zonas más vulnerables de la ciudad. Por otro lado, este estudio también confirmó que el PP colaboró en el establecimiento de una red de organizaciones de la sociedad civil de base territorial. Así, se observó que los distritos con mayores índices de pobreza han sido receptores de inversiones más elevadas y han mejorado su organización (Ford, 2007)[2].

Algunos análisis de PP en Brasil muestran mayor número de casos de éxito dentro de un abanico de indicadores, que los identificados en las experiencias no brasileñas.

El desarrollo de leyes nacionales vinculadas a la participación ciudadana en procesos de presupuestos subnacionales ha sido desigual en el continente, lo que muestra la indiferencia respecto al PP por parte de determinados alcaldes, y por otro lado, la ausencia de personal calificado en los gobiernos municipales. Sobre la formación de los consejos de desarrollo, las autoridades regionales y locales han hecho uso de caminos poco democráticos, lo que refuerza la idea de que el clientelismo y la corrupción aún están vigentes.

2- En otros escenarios la legislación de Bolivia, Guatemala y Nicaragua establece un papel de consulta para los consejos de desarrollo, y en el caso del PP peruano la ley exige que seis de cada diez miembros del consejo de coordinación sean autoridades gubernamentales.

La distribución de recursos enfocada en los centros urbanos va en desmedro de cualquier iniciativa de reducir los niveles de pobreza. Estas distancias entre los países, muestran distintas condiciones previas y características de diseño a tener en cuenta: voluntad política, competencia del personal, recursos suficientes y un diseño informal, deliberativo, basado en reglas y necesidades, se presentan asociadas a experiencias de PP más exitosas (Goldfrank, 2006).

En casos en que los gobiernos nacionales procuren incentivar la participación a través de legislación, éstos tienden a crear instituciones que por su excesiva formalidad privilegian organizaciones políticas y sociales ya existentes, en desmedro de la creación de procesos abiertos y deliberativos. Las experiencias de PP generadas en el espacio local tienden a ser más informales y deliberativas, lo que puede responder a dos motivos: los alcaldes que desarrollan el PP dan respuestas a reclamos de movimientos sociales para la creación de espacios públicos de deliberación, y por otro lado, los formatos abiertos habilitan nuevos electores a los alcaldes (Goldfrank, 2006).

El estudio de Mariano Suárez (2014) "Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en latinoamérica: los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay" muestra un estado del arte sobre la participación ciudadana en experiencias de PP, entendiendo esta como la política de participación de mayor difusión que prioriza el empoderamiento de la sociedad civil y la descentralización. La investigación muestra a través de una revisión profunda de la literatura académica, cómo se ha abordado el fenómeno de la participación en PP y cuáles han sido sus resultados principales para los casos a los que hace referencia el título (Argentina, Chile, Perú y Uruguay). De un trabajo que arroja por demás hallazgos interesantes sobre la política, solo se presentarán aquellos más próximos a la temática que alberga este documento.

Suárez (2014) identificó cinco tipos de estudios sobre PP: sobre el tipo de participación que produce, sobre la transformación social de la herramienta, sobre la implementación del PP y sus cambios en el vínculo entre ciudadanía y gobierno, sobre el diseño institucional y las condiciones para el éxito o la emergencia de los PP, y sobre las posibilidades de la herramientas para las transformaciones en los sujetos. El autor trabaja desde una mirada centrada en la perspectiva del Desarrollo Humano, por lo cual, una de las preguntas que intenta contestar es sobre la capacidad de agencia, llegando a la conclusión de que son reducidos los ejemplos de PP que muestran procesos de intensa deliberación ciudadana con niveles importantes de participación. La mayor parte de la literatura muestra que las experiencias que más convocan son aquellas en las que las personas se vinculan mediante el voto universal y secreto, mostrando la predominancia del modelo liberal, es decir, aquellos de corte más electoralista que deliberativos.

Como contribución para el diseño de futuras investigaciones el trabajo de Suárez (2014) deja planteadas algunas preguntas interesantes, así como la identificación de algunos vacíos de conocimiento. A efectos de este trabajo se referirán aquí particularmente sus consideraciones respecto a Argentina y Uruguay.

Aunque en Argentina es possible encontrar una numerosa y significativa literatura académica sobre PP, se identifican algunas líneas que podrían ser exploradas con mayor profundidad: "*a) la participación de los grupos más vulnerables (jóvenes, mujeres, pobres, etc.); b) el papel de la deliberación en los procesos; c) estudios sobre impactos distributivos del PP; d) estudios sobre condiciones previas; y e) estudios sobre la vinculación entre instituciones participativas y representativas*" (Suárez, 2014: 81). Respecto a Uruguay, el autor identifica que la mayor parte de los estudios provienen de organismos públicos y de agencias internacionales, las investigaciones por parte de las Universidades y centros de investigación son menores, de tipo descriptivos en relación a diseño, proyectos presentados y aprobados.

En este escenario sugiere el autor profundizar la reflexión teórica y el análisis crítico, entorno a las siguientes preguntas:

> *"¿Por qué en un contexto de expansión mundial del PP, en Uruguay disminuye la cantidad de experiencias activas?, ¿Cuáles son las condiciones previas que favorecen la emergencia y consolidación de los PP en determinados departamentos?, ¿Qué actitud tomaron los actores sociales de los departamentos de Salto y Cerro Largo tras la finalización de la experiencia por el cambio de partido en el gobierno?, ¿Qué características asumió el diseño institucional en Paysandú tras haber terminado el gobierno del Frente Amplio y asumido el Partido Nacional?, ¿Cómo se vinculan los PP con las instituciones representativas?" (Suárez, 2014: 82).*

2.2. Experiencias de Presupuestos Participativos en Rosario (Argentina) y Paysandú (Uruguay) durante el periodo 2000-2019

Los antecedentes que aquí se recogen datan de diferentes periodos en que se ha desarrollado la política y en que se la ha estudiado. En relación a la experiencia rosarina de PP, puede citarse a Alberto Ford (2007) cuyo tema de tesis de doctorado versó sobre la participación democrática directa. En su trabajo describe procesos participativos desarrollados en Rosario- (Argentina), en el período posterior a la crisis del 2001, haciendo foco sobre las formas en que los actores "*proponen sus propias reglas, discuten argumentos, negocian intereses, deciden asuntos y se implican afectivamente. El objeto del estudio son las asambleas barriales autoorganizadas y el presupuesto participativo en la ciudad de Rosario entre 2002 y 2005*" (Ford, 2007: 3).

El origen del PP se identifica con el gobierno socialista rosarino de 2002, su implementación fue desarrollada por la municipalidad como una continuidad de las políticas participativas que ya se venían ejerciendo en la región. Así el PP se plantea un escenario de antecedentes de participación y de crisis orgánica, pero el discurso político anunciado desde el socialismo mostró la implementación del PP como una nueva "buena práctica" de carácter casi administrativo y no como una medida de política a escala local que se erigía como algo novedoso y revolucionario (Ford, 2007). El proceso rosarino se estructuró en cuatro etapas: "la Primera Ronda de Asambleas Barriales, los Consejos Participativos de Distrito, la Segunda Ronda de Asambleas Distritales y la Tercera Ronda o cierre" (Ford, 2007: 74).

Para Ford (2007) el PP se origina desde el Estado y también desde la sociedad civil, en un contexto de aspiraciones a mejorar la calidad de la democracia, como ya se mencionó. Concretamente para el caso rosarino, una gran experiencia de organizaciones y reivindicaciones sociales, la profunda crisis económica, la presencia de las asambleas y PP (Ford, 2007). Observando las distintas experiencias de PP se visualiza que las mismas se llevan a cabo en espacios cercanos, conocidos por los ciudadanos y a los que éstos pueden llegar; se habla de una cercanía física que colabora en el proceso de llevar la democracia al "interior del interior", tornándose una política de cercanía. Usualmente el PP se desarrolló en interiores públicos, lugares que son más organizados y donde se cuenta con mayor infraestructura. La disposición de sillas y mesas intenta transmitir la idea de que en estos espacios todos los participantes son iguales, las reuniones mantenidas en ellos intentan durar lo suficiente como para que se escuchen todas las voces, pero no superar cierto tiempo que haga que desestimule la presencia de los participantes. El desarrollo de esos encuentros con cierta regularidad estimula el establecimiento de vínculos de confianza, fundamentales para la generación de procesos de deliberación. Se señala que en los espacios de PP, se procura mantener al margen lo ideológico, y generar discusiones sobre cuestiones específicas. Tal como están diseñados los PP, la propuesta deliberativa se configura de forma vertical poniendo frenos a la productividad social y política de la propuesta.

De las experiencias observadas en la localidad de Rosario, Ford (2007) subraya que los involucrados en las experiencias tienen una valoración positiva de las mismas, reconociendo que estos procesos generan cambios en la realidad, pero también y sobre todo un cambio personal.

Finalmente, se destaca de este estudio que la sostenibilidad del PP se da por la voluntad política de la municipalidad, así como por el acuerdo entre actores de la comunidad que identifican en el mismo diferentes beneficios. Por otro lado, la durabilidad del instrumento se genera por la legitimación de los partidos opositores, de organizaciones sociales y de los medios de comunicación; y además modificándose año a año.

Por otra parte, el trabajo de tesina final de grado de Gisela Signorelli (2009) se aboca a analizar el PP de la municipalidad de Rosario durante el periodo 2006-2009. La autora observa que el pico más alto de participación ocurre en 2006 y desde entonces se vislumbra una disminución del número de participantes involucrados en el proceso. Desde su perspectiva esta baja responde a desconfianza de vecinos "de a pie" sobre consejeros/as de los Consejo de Participación de Distrito, lo que muestra consecuencias no deseadas de la convivencia entre Democracia de Proximidad y Democracia Representativa Comunitaria en el PP. El estudio de Signorelli muestra -para ese momento al que se remite su investigación- la necesidad de una mejor comunicación entre la Municipalidad y los vecinos, dado que gran parte de las obras ejecutadas no se conocen, y la propia política de PP no es reconocida por más del 70% de los vecinos. Además, argumenta la baja de participación como consecuencia de al menos dos factores: por un lado la no ejecución de los proyectos seleccionados y aprobados, se identifica por ejemplo que para principios de 2008 se habían ejecutado apenas la mitad de las obras, y por otra, la desconfianza que se erige sobre el propio instrumento, a saber: que los proyectos son "digitados", y que los consejeros no son representantes de confianza de sus barrios.

Por su parte, Montecinos (2014) señala que el caso rosarino es el único de Argentina donde el PP existe en el marco de una política de participación, identificándolo como un municipio que ha colocado la participación ciudadana en el centro de su planificación y gestión. Lo destaca además por ser uno de los pioneros en utilizar criterios de pobreza para la asignación de recursos, hechando mano a indicadores nacionales así como a otros que fueron construidos desde el propio municipio.

Como ya se ha mencionado, en Uruguay el inicio de las experiencias de PP se puede identificar en el año 1993 en la capital del país, Montevideo, desde entonces han surgido otras en otros departamentos del interior, a saber: Salto, Florida, Maldonado, Canelones, Rivera, Cerro Largo y Paysandú. Cabe señalar que el último departamento mencionado es pionero dentro de los PP en el interior de Uruguay así como en haber desarrollado la iniciativa en todo el territorio departamental, inicia su experiencia en el año 2005 de la mano de un gobierno departamental de izquierda (Abrahan, 2012).

La fuerza de izquierda de Paysandú decide implementar un paquete de políticas participativas a cargo de la Dirección de Descentralización (nueva institucionalidad creada en ese gobierno), dependiente de la Secretaría General, marco en el que se inscribe el PP. De esta forma, la Intendencia de Paysandú se presenta como el principal actor involucrado y el impulsor de la política, además en el espacio público tienen un rol preponderante las Juntas Locales, encargadas de ejecutar el PP en su territorio. Como la política implicaba temas de competencia nacional, se producen articulaciones y diálogos entre el gobierno departamental y el nacional (Suárez, 2010).

Aparte del gobierno fueron importantes otros actores, a saber: los individuos presentando proyectos y votando, ONG`s, iglesias, instituciones educativas, comisiones de fomento, comisiones vecinales, organizaciones sociales, clubes, etc. El trabajo de Abrahan señala que si bien había un tejido fértil para recibir este proceso, no fue una demanda de la sociedad civil, como se indicó anteriormente, tiene origen en el gobierno departamental (Suárez, 2010).

Suárez (2010) describe el diseño de Paysandú, mostrando algunas particularidades del mismo y señalando que los ejes centrales que guiaron la ejecución fueron los siguientes:

- Optimizar el uso de los recursos públicos
- Potenciar el control del ciudadano en los asuntos municipales
- Fortalecer el tejido social
- Mejorar el relacionamiento del gobierno con la ciudadanía

El diseño de Paysandú se ha ido modificando en esta dimensión generando una relación compleja entre ciudadanos y organizaciones, posible de ser catalogada como mixta. En la primera edición, se podía participar presentado proyectos tanto de forma individual, así como dentro de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. Luego de realizada la elección de la edición 2006, el gobierno decide avanzar hacia una modalidad de co-gestión necesitando para ello una organización con personería jurídica que se haga cargo de la ejecución de los proyectos. Esto coloca un poco más el acento en las organizaciones a la hora de elaborar los proyectos. No obstante, buscando una mayor base popular, a partir del 2008, además del aval de la organización se necesita el respaldo de veinte firmas ciudadanas. En lo que atañe a la votación, la participación en la elección se hace de forma individual.

Los proyectos presentados por la ciudadanía no tenían limitaciones temáticas, por lo que la actividad sobre la cual se desarrollaban proyectos podía ser de competencia departamental, como el arreglo de una plaza, o de competencia nacional, como la conformación de un grupo multidisciplinario en una institución educativa.

En Paysandú el poder de decisión está en los ciudadanos, a diferencia de las versiones más difundidas del PP en las que el poder de decisión se encuentra en última instancia en los representantes. En Paysandú, contraria a la versión de Porto Alegre, no existe una discusión previa en la que los ciudadanos a través de diferentes mecanismos van conformando un presupuesto que a posteriori deberá ser aprobado por los representantes; en este caso ya hay un presupuesto aprobado, y no se trata de asignarle jerarquías a determinados rubros presupuestales, sino de elaborar, seleccionar y ejecutar proyectos para satisfacer demandas concretas, y en esta tarea el poder de decisión es cien por ciento ciudadano.

Si bien existe un órgano ciudadano de seguimiento y control, no existe un órgano ciudadano donde se definan las reglas de juego para cada edición y se discuta el reglamento interno. En muchas versiones a nivel mundial, existe el Consejo de Presupuesto Participativo (COP) con delegados ciudadanos, en otras se construyó este órgano en organizaciones sociales ya existentes como las comisiones vecinales, etc. En Paysandú, esta tarea de redefinición y ajuste del reglamento lo ha asumido la Intendencia Municipal a través de la Unidad de Presupuestos Participativos (UPP).

Los ámbitos de participación más conocidos son territoriales y temáticos. En el caso del PP general de Paysandú la participación fue organizada en distritos, contemplando elementos identitarios y el acceso a servicios. A pesar de que los fondos se asignan para cada distrito se debe precisar que las personas pueden participar en proyectos que no sean del distrito en el que residen y que la votación incluye la posibilidad de votar hasta tres proyectos (los que pueden ser de diferentes distritos). Los convocados a votar eran todos los habitantes de Paysandú, mayores de 14 años, con documento de identidad.

Un elemento interesante y distintivo de Paysandú es la creación de una Comisión de Seguimiento integrada por un representante titular y un suplente por cada distrito. Estos miembros eran electos entre los representantes de las organizaciones ganadoras de proyectos en cada distrito y debían ser neutrales en su evaluación. Tenían la función de verificar el cumplimiento efectivo de los objetivos planteados por los diferentes proyectos y a su vez actuaban como referentes ciudadanos asesorando a las diferentes organizaciones encargadas de la ejecución. La comisión realizaba un trabajo conjunto con la UPP en el acompañamiento y monitoreo de los proyectos. Anualmente esta comisión era renovada y la misma rendía cuenta a las autoridades sobre su actuación en el período.

Las etapas de intervención identificadas se presentan a continuación:

- *"Presentación de propuestas para ser estudiadas por técnicos de la Intendencia quienes evaluaban su factibilidad.*

- *Realización de una votación (en noviembre) para seleccionar los proyectos que se ejecutarían en el próximo año.*

- *Ordenación de los proyectos presentados según el resultado de la misma, partiendo del más votado al menos votado. En ese orden se asignaban los recursos hasta sumar la totalidad dispuesta para el distrito.*

- *La Comisión de Seguimiento verifica el cumplimiento de los proyectos y asesorar a los ciudadanos y organizaciones encargados de ejecutar los mismos en caso de dudas." (Bisio y Robaina; 2012: 10)*

Finalmente, se identifica el estudio de Abrahan (2012), quien analiza los PP de los departamentos de Rivera, Florida y Paysandú desde un enfoque de la política pública, esto es, intentó conocer en qué medida las metas propuestas por gobiernos públicos municipales se logran concretar mediante las políticas públicas. Su análisis respecto a cómo se coloca el tema en la agenda, muestra que responde a un interés por modernizar la gestión, con lo cual al asumir el gobierno se crea la Dirección de Descentralización, la Unidad de PP y la Coordinación del PP. Su estudio releva, coincidiendo con el de Noboa y otros (2013) en que la valoración de la política de PP está asociada a una herramienta de profundización de la democracia. El estudio desarrollado por el equipo que dirigió Noboa (2013) se abocó al estudio de las experiencias de PP de dos ciudades de Uruguay: Salto y Paysandú, intentando rescatar la visión de los protagonistas implicados en los procesos. Los diseños institucionales de dichas ciudades fueron distintos, pues uno se sustenta en la competencia (Paysandú) y el otro en la cooperación (Salto). Sustentadas en estas diferencias de diseño, las opiniones de los sujetos implicados en los PP al momento de identificar dificultades y aprendizajes en la elaboración de los proyectos, son distintas. Para el caso de Paysandú se pone en evidencia las consecuencias no buscadas del modelo competitive como es el triunfo consecutivo de la misma institución, que posee otros mecanismo a través de los cuales obtener recursos.

Este estudio revela que para muchos participantes la comprensión del diseño fue compleja, por la cantidad y diversidad de actores presentes, con lo cual los autores señalan la necesidad de implementar diseños sencillos, de manera tal que pueda ser comprendido por todo el mundo, garantizando así parte del éxito de la propuesta (Noboa, 2013).

Por último, se presentará el estudio "De Pintos (2005-2010) a Bentos (2010-2015) dos modelos de Presupuestos Participativos en Paysandú ciudad" de Ernesto Echemendy realizado en 2015. El mismo se propone analizar los dos modelos de PP implementados en dos periodos de gobiernos: 2005-2010 bajo una administración del Frente Amplio, y 2010-2015 bajo una adminsitración del Partido Nacional. Procuró dar cuenta de la configuración de ambas experiencias como prácticas –o no- de PP, comparó los dos modelos, intentó definir qué tipo de participación genera cada uno de ellos, y los motivos para implementar la herramienta.

Los principales hallazgos de la investigación desarrollada muestran que las asambleas de PP del segundo periodo fueron espacios de diálogo más amplios en comparación con su precedente, sin embargo, se identifica mayor formalidad en este último. El gobierno de Pintos dio mayor destaque y relevancia a la política de PP puesto que se identificó en el periodo de Bentos como una experiencia más específica. Echamendy finaliza recomendando la creación de más espacios de aprendizajes para los ciudadanos, más asociaciones con Universidades, así como procurar involucrar a los que todavia no se implican con la herramienta.

Se entiende que las aproximaciones conceptuales a la política de PP, así como los antecedentes identificados en el continente latinoamericano sirven para contextualizar los procesos a estudiar, así como para identificar vacíos que el estudio a realizar podría cubrir.

Capítulo 3. Referencias Teóricas

3.1. Una aproximación al concepto de Democracia

La democracia es heredera de multiples definiciones, aun hoy no existe unanimidad en relación al concepto. Asimismo, una de las definiciones clásicas de la democracia postula este régimen como la convivencia política basada en el autogobierno del demos.

> *"La democracia al decir Castoriadis es la auto- institución (entendida como movimiento) de la colectividad por la colectividad y en el caso griego se caracterizó por ser una democracia directa, con una participación no estatal como eje central que les daba a los ciudadanos un poder explícito y sin límites basado en la opinión" (Signorelli, 2009: 20).*

En el libro La Democracia y sus críticos Robert Dahl (1992) plantea que en la primera mitad del siglo V A.C. diversas ciudades estado se tornaron sistemas en los cuales una cantidad sustancial de varones adultos libres tenían derecho a participar directamente, en calidad de ciudadanos en el gobierno. En la Grecia de ese momento la política constituía una actividad social natural de los ciudadanos, para nada separada del resto de las aristas que conforman su vida, ergo, el gobierno y el Estado (la polis) eran entidades próximas a los sujetos, con las que convivían armoniosamente y les interesaban naturalmente (Dahl, 1992).

Esta visión de la democracia solo se entiende si se conocen los aspectos que debía cumplir el orden democrático:

1- *Intereses armónicos,* esto permitiría construir un sentimiento colectivo de lo que significa el bien general, que convive además con los intereses personales

2- Los ciudadanos deben mostrar un alto grado de homogeinedad de características, pues de otra manera se producirían importantes discrepancias entre ellos, llegando a generar conflictos políticos sobre el bien público,

3- La cantidad de ciudadanos debería ser pequeña (más pequeña de los 40 o 50 mil que poblaban Atenas de Pericles). Este aspecto resaltaría imperioso para evitar la heterogeneidad, para conocer mejor sus ciudades, lo que colaboraría en la definición colectiva del bien común, así como habilitar reuniones conjunta de los ciudadanos.

4) Los ciudadanos debían de estar en condiciones de reunirse para decidir en forma directa, sobre las leyes y las medidas políticas. A los griegos les resultaba insólita la posibilidad de un gobierno representativo,

5) La participación ciudadana no se limitaba a las reuniones de la Asamblea: incluía la administración de la ciudad. Cubrían un millón cargos públicos que duraban un año y se desempeñaban solo una vez en la vida. ;

6) La ciudad- Estado debía ser autónoma: cada ciudad debía ser autosuficiente en lo político, en lo económico, en lo militar (Dalh, 1992).

El desarrollo de la Democracia directa como se describe para la Grecia Antigua se ha desdibujado a lo largo de la historia, producto de la introducción de las masas a la política a fines del siglo XIX, trasladándose la centralidad de la democracia en la representación y la delegación (Castoriadis 1997 apud Signorelli 2009). El problema que generó la gran escala necesitó como respuesta a las instituciones representativas (Dalh, 1992).

Los orígenes de la representación se pueden atar a la República Romana a través del reconocimiento de la mixtura de los tribunos de la plebe y el senado, es decir, a la participación del pueblo y a la actuación de cuerpos representativos (Signorelli, 2009). "En Roma, el pueblo elegía a los magistrados pero no podía incorporarse a las magistraturas… el único poder del que gozaban las clases bajas era el de elegir candidatos de las clases superiores" (Manin, 1998:65 apud Signorelli 2009).

Como se mencionó anteriormente, el modelo ateniense de democracia directa se agotó cuando se hizo imposible reunir a la ciudadanía y contar votos a mano alzada. Las prácticas de democracia representativa en Europa se identifican en la Revolución Francesa de 1789, cuando la Asamblea Constituyente establece el derecho a voto, al principio restringido dado que votaban clases medias y altas. Es al inicio del Siglo XX donde se identifica la Democracia de Partidos y la ampliación del sufragio, ejes sobre los cuales la Democracia Representativa queda establecida hasta nuestros días. No se puede obviar la mención al resquebrajamiento del modelo tras la instauración de Totalitarismos en Alemania y URSS y del Fascismo en Italia en el periodo de la Segunda Guerra Mundial (Signorelli, 2009).

La democracia representativa entonces, alude a la representatividad por parte de los políticos de la población, esto es: "la formación de una élite política en su lucha competitiva por los votos de un electorado básicamente pasivo (...) no es válida la creencia de que un nivel de participación muy elevado siempre es bueno para la democracia" (Lipset, en Wainwright, 2003: 46). En esta misma línea, Schumpeter afirmaba "que los votantes deben entender que una vez que han elegido a un individuo la acción política es un asunto que concierne a este y no a ellos" (Schumpeter, 1942: 295). Desde esta concepción, la participación de los ciudadanos en la cosa pública se limitaba al momento del voto, sin habilitar otros espacios de implicancia.

Se plantea que en sociedades caracterizadas por la sociedad del trabajo resulta inviable que cada ciudadano de forma individual se ponga en contacto con los demás a efectos de contribuir con el gobierno. Así, sería pertinente, reservarle a ese sujeto individual solo la toma de decision directa sobre aquellos temas más importantes, haciendo uso del referendum por ejemplo, el resto de la toma de decisiones se las designará a una comisión, a un grupo o a una asamblea, que será elegida a través del sufragio de todos los individuos y que representará la voluntad de los mismos. Sin embargo, Schumpeter pone en cuestionamiento algunas premisas básicas de tal modelo democrático, por ejemplo la existencia de un bien común, en el entendido de que para los diferentes individuos y grupos el bien común implica cosas distintas. Aún cuando esto pueda ser posible, dirá el autor, los individuos en su singularidad discreparán en la concepción del problema. Otro aspecto objetable por parte de éste es la conducta de los individuos en la vida política, la mayor parte de las decisiones de la vida de un ciudadano se vinculan a sus ámbitos de proximidad, esto es, su familia, sus negocios, su sindicato, su grupo de amigos, entre otros. "La precision y la racionalidad en el pensamiento y la acción no están garantizados por su familiaridad con los hombres y las cosas ni por ese sentido de la realidad y la responsabilidad" (Schumpeter, 1942: 346). Schumpeter pretende hacer evidente la capacidad limitada de los individuos para discernir los hechos, para actuar en base a éstos y para hacerlo con responsabilidad, así como la falta de voliciones efectivas. Esta mirada Shumepeteriana descreída de las potencialidades de la racionalidad de los sujetos sobre la cosa pública imposibilita la consideración de la discusión argumentativa y la deliberación entre pares, por tanto la discusión pública carece de sentido desde esta perspectiva.

Aunque el modelo representativo se mantiene hasta hoy, muestra algunas evidencias de que està en crisis, quienes sostienen tal afirmación argumentan que no ha podido dar respuestas a las problemáticas sociales y culturales de la actualidad (Pintos, 2004), por lo cual, se hace necesario pensar otras formas de complementar el mismo, donde es central la participación de la ciudadanía.

En este marco, y como se postulaba en la primera parte de este trabajo, desde finales de los setenta se ha comenzado a pensar y generar nuevas prácticas democráticas, que incorporan la participación de los ciudadanos, procurando fortalecer el sistema y dotarlo de una nueva vida, redefiniendo el concepto de democracia. El objetivo de este nuevo modelo es poder dar respuestas a las desigualdades que la democracia representativa no ha logrado otorgar, donde los ciudadanos tengan la posibilidad de implicarse libremente en la cosa pública. Al respecto expresa Subirats lo siguiente:

> *"Lo relevante no es tanto diseñar buenas políticas para resolver los problemas de la gente desde una posición jerárquica de poder, conocimiento y expertise, sino implicar a la gente en la definición de los puntos problemáticos y en el desarrollo de alternativas que puedan buscarse..." (Subirats en Ahedo et al, 2007: 35).*

De esta forma, se suman al juego democrático otros actores, ya no será una arena exclusivamente de actores políticos, sino que participarán de la misma actores como los movimientos sociales, las instituciones públicas y el ciudadano "común".

En este escenario, donde empiezan a surgir otras formas de democracia que conviven con el modelo representativo aparece el concepto de democracia participativa, entendida como: "*aquel 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: 221).

Alicia Veneziano (2009) también adhiere a otros enfoques que se alejan de la lógica de "rational choise", y promueve la noción de "democracia participativa" destacando a Held (1992) como uno de los principales referentes de esta nueva perspectiva de la democracia. La democracia participativa es entendida como "*la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local, reformando los partidos y su relación con la sociedad*" (Veneziano, 2009: 88).

Esta visión para Veneziano transmite el interés de recuperar la tradición republicana de articulación entre polis y demos, transformando el vínculo entre la ciudadanía y el gobierno, pero además, con lo público no estatal. Esto cambia el lugar que se le da a la ciudadanía, tornándola corresponsables de la organización de la esfera pública.

También aparecen otras concepciones de la democracia vinculadas a la participación ciudadana, como es la perspectiva de democracia deliberativa. A partir de la década del 80 puede verse un crecimiento sobre el abordaje de la democracia deliberativa como objeto de estudio, en este sentido se destaca a James Bohamma como uno de los principales impulsores, llegando a los contemporáneos John Rawls y Jurgen Habermas. No obstante ello, no se puede dejar de señalar que la revaloración del diálogo en lo público y la discusión en los procesos de toma de decisiones colectivas data de las prácticas discursivas suscitadas en la vieja Atenas (García da Rosa, 2007). Superado el escenario pos-soviético recobran protagonismo las instituciones políticas, los actores políticos, el valor del diálogo y los procesos discursivos. Quienes promueven este modelo proponen por un lado, una vuelta al foro público, al ágora, donde se desarrollen discusiones públicas que tengan injerencias sobre los aparatos administrativos y habiliten la definición de decisiones colectivas, mientras que otros plantean el establecimiento de instituciones dialógicas, que acerquen a los gobernantes y a los ciudadanos de a pie (García da Rosa, 2007).

El modelo de democracia deliberativa se refiere a un sistema que pretende aunar la democracia representativa con la toma de decisiones consensuadas. El centralismo que otros modelos le otorgan al voto como institución vertebral de la democracia, deja de ser tal, puesto que desde este enfoque las decisiones se tornan legítimas si emergen de una deliberación pública de los ciudadanos (Veneziano, 2009).

La sociedad capitalista moderna somete y debilita la autonomía y la racionalidad del individuo a través de la sustitución de la racionalidad comunicativa por una racionalidad tecnológica. Reconoce en la ética comunicativa los pilares para consolidar la deliberación pública como una práctica política que oriente a la sociedad hacia una emancipación (Garrido, 2011).

Jurguen Habermas es catalogado como uno de los expositores más importantes de la perspectiva maximalistas de la democracia deliberativa, a raíz de su exigencia normativa en el modelo, sus expectativas puestas en las potencialidades del lenguaje y en la "racionalidad dialógica". Un concepto central de la teoría habermasiana es el de acción comunicativa, entendida como la capacidad de establecer vínculos que tiene el lenguaje ordinario y que permite a los sujetos involucrados en un intercambio comunicativo, orientar su acción a la búsqueda del entendimiento de la acción comunicativa depende la posibilidad de arribar a acuerdos así como entenderse con otros.

Para Ortiz (2006), para que una democracia sea deliberativa necesariamente debe referirse a un esquema en el que el gobierno tome decisiones colectivas sustentadas en la deliberación racional y pública de las personas. La comunicación y sus consecuencias en el discurso asì como en la argumentación, serán ejes centrales de este modelo de democracia. Desde la perspectiva de este autor, si se concibe la política como comunicación, las bases de un gobierno democrático no pueden sostenerse en meros procedimientos electorales:

> *"sino en procedimientos ideales para la deliberación y la toma de decisión sustentados en consideraciones pragmáticas, discursos de autocomprensión y de justicia… La operacionalización de este procedimiento ideal de deliberación y toma de decisión depende, entonces, de la institucionalización de los procedimientos y las condiciones de comunicación, así como de la interrelación de procesos deliberativos institucionalizados, tales como las opiniones públicas informalmente constituidas" (Feres, 2000: 60 apud Ortiz, 2006: 57).*

De esta forma, el modelo habermasiano deliberativo se sostiene por un lado en la formación de la voluntad democráticamente constituida en espacios institucionales; y por otra, la construcción de la opinión informal en espacios no institucionales. Un gobierno democrático legítimo será tal en la medida que se dé una interrelación entre los espacios institucionales y los que están por fuera de estos (Ortiz, 2006).

Los argumentos de la deliberación propuestos por Habermas responden a premisas fundamentalmente filosóficas más que políticas. Por tanto, cobra relevancia el análisis de otras propuestas como la de esquemas deliberativos que trabaja Javier Gallardo.

En "Elogio modesto a la deliberación política" Gallardo (2009) discute las relaciones deseables y posibles entre democracia y deliberación, arrojando luz sobre la contribución de la deliberación política a una ciudadanía gobernada democráticamente. Para él es necesario desarrollar un concepto interno de la política deliberativa que supere las expectativas consensualistas, de un pensamiento político centrado en un exaservado normativismo, comprometido con un desmedido ejercicio de la razón pública o comunicativa, así como la reducción temerosa de las diferencias políticas a antagonismos normativamente indecidibles, que conllevan la comprensión del pluralismo social como un fin en si mismo. Las dos premisas básicas de las que parte su razonamiento, son: la deliberación política no puede ser entendida como un diálogo entre participantes ideales, proclives a un habla de entendimiento, y la segunda es que la democracia competitiva tampoco asegura equidad y neutralidad procedimental, debido a las desigualdades de información existentes entre políticos y ciudadanos, las desventajas que genera a los grupos de menos integrantes y con menor poder de negociación, así como la desvalorización a la cooperación dialogal, en función del incentivo que brinda el mercado político a las racionalidades ganadoras (Ovejero 2001, 2008 apud Gallardo 2009).

Desde un enfoque de la filosofía política aristotélica, el autor referido propone que el procedimiento deliberativo no debe eliminar necesariamente las diferencias existentes entre los involucrados, por el contrario, en un escenario pluralista se debe hacer uso de las mismas, evitando las miradas unilaterales, los cálculos posicionales y las valoraciones de justicia autoreferidos, sin la necesidad de fundirlas en un "yo común" al decir de Rousseau, ni sumergirlas a un "velo de ignorancia" sobre sus posiciones y expectativas particulares, tal como planteaba John Rawls, entendiendo que será la deliberación la encargada de dotarlas de mayor inteligencia y comprensión mutua, trascendiendo las posiciones auto-interesadas, aproximándolas a un punto de justicia común (Gallardo, 2009).

La política deliberativa requiere que las razones brindadas por los interlocutores no se sustenten sobre cálculos estratégicos que obstaculicen la discusión, sorteando los argumentos que impliquen una afimación expresiva de los agentes o aludan a la intensidad de una preferencia. Asimismo, la deliberación no implica el desconocimiento de quién es el hablante, cual es su perspectiva desde su lugar particular. El proceso deliberante no puede desconocer el enfoque de los sujetos implicados, ni sus identidades, ni sus arraigos básicos, que operan de punto de partida de las diferencias, y de las demandas de justicia, así como el conocimiento de unos sujetos que no dividen los usos públicos y privados de la razón (Gallardo, 2009). Este enfoque de la deliberación se posiciona en el medio de

> *"un justificacionismo fuerte o veritativo y otro débil o consensual, la deliberación política vendría a ocupar un lugar intermedio, tendiente a capturar las consideraciones más relevantes para la toma de una decisión colectiva, entre ellas, las informaciones y evidencias adecuadas al caso, las inferencias responsables, las diferenciaciones no meramente disputativas entre las alternativas en juego y su capacidad asimiladora de las objeciones recíprocas" (Gallardo, 2009: 112).*

En esta propuesta de deliberación política Gallardo (2009) intenta considerar tres elementos, a saber: pluralismo, disenso público y decisión mayoritaria. Fundada en el ejercicio plural de la razonabilidad pública y comunicativa, procura no caer en la conciliación de intereses sin criterios, en la gestión de contradicciones, los acomodos pragmáticos a la aceptabilidad de las decisiones, las agregaciones políticas indiscriminadas y las estrategias de éxito más perjudiciales.

3.2. Aproximación conceptual a la Gobernanza y la Participación

La centralidad que en las últimas décadas ha cobrado el análisis de la condición de ciudadano como requisito insoslayable para la reconstrucción del espacio público y de las actitudes fundamentales para la vida en comunidad, trajo consigo una resignificación de la participación en tanto ejercicio efectivo de los derechos en la construcción del orden político democrático, y dimensión clave de la identidad ciudadana que permite la recomposición del tejido social y sobre todo, del compromiso mutuo (Aquín, 2003).

Entre los debates que se abren a partir de este nuevo ímpetu, sobresale el cuestionamiento que desde hace ya unas décadas se ha ido acentuando respecto al uso indiscriminado y arbitrario de términos como "participación ciudadana" pues con ellos se legitima una intervención pública que reduce la participación de los sujetos a una instancia meramente procedimental e instrumental en el diseño de la política. Desde este enfoque, el análisis y la instrumentación de la política social son pensados como campo de lucha y de conflicto, dejando de concebirla como un mero proceso de ingeniería social previamente definido por agentes del Estado, para transformarse en un campo de enfrentamiento entre distintos grupos de poder que disputan distintas formas de organizar y producir el bienestar (Lucero 2009).

En este sentido, se considera que la gestión de la política social, intrínsecamente asociada al bienestar de las personas, se funda y transforma por la participación ciudadana desde el territorio y la proximidad. La participación se torna así el elemento central a partir del cual se construyen y fortalecen actores políticos con poder para incidir y decidir sobre el desarrollo democrático del territorio que habitan. Así pues, siguiendo a Adelantado (2009), reivindicamos la necesidad de una visión inclusiva de la gestión de la política social en la que los ciudadanos más que beneficiarios, sean considerados partícipes protagonistas de su bienestar. Tal como sostiene Kliksberg:

> *"la participación siempre tuvo en América Latina una legitimidad de carácter moral…se planteó con toda frecuencia como un derecho básico de todo ser humano, con apoyo en las cosmovisiones religiosas y éticas predominantes en la región. También tuvo continuamente una legitimidad política. Es una vía afín con la propuesta histórica libertaria de los padres de las naciones de la región…" (1999: s/p)*

En la actualidad, además de tales legitimidades, se agrega otra de carácter macroeconómico y gerencial, siendo percibida como una alternativa altamente positiva para alcanzar con éxito los objetivos que se plantean las políticas públicas, no desde un punto de vista utópico sino en términos de efectividad. Algunas de las tesis respecto a la participación que plantea el autor, sostienen que: - La puesta en marcha de modelos participativos implican una gerencia con excelencia, con capacidad de innovación y adaptación, obteniendo resultados muy superiores a los modelos tradicionales (burocráticos o paternalistas). - La participación de las personas en las distintas etapas de los proyectos reduce los riesgos y permite dar cumplimiento a las "suprametas" de eficiencia, equidad y sostenibilidad que los programas sociales persiguen más allá de su finalización.

La incorporación de la comunidad en el diseño y gestión de los mismos permite precisar la demanda, identificar las oportunidades y las dificultades de la cultura local así como la generación de nuevas ideas o propuestas, asegurando las bases para una "gerencia adaptativa" que permita ir revisando y modificando la intervención desde lo que sucede en la cotidianidad de la población. - En el «discurso» de autoridades políticas y gubernamentales, la participación ha triunfado en América Latina. Sin embargo, en los hechos, los avances en participación comunitaria muestran una gran brecha con sus postulados. Entre las resistencias o trabas que la participación encuentra, se destacan: el eficientismo cortoplazista, el reduccionismo economicista, el predominio de la cultura organizacional formal, la subestimación de los pobres (de sus capacidades y de sus formas organizativas), la tendencia a la manipulación de la comunidad, las dificultades para ceder espacios de poder y de control a la comunidad. La participación se halla en la naturaleza misma del ser humano, eleva su dignidad y le abre posibilidades de realización personal. En el caso de América Latina, la participación "se ha convertido en un imperativo - una condición de supervivencia en el fortalecimiento de los procesos de democratización, así como en el enfrentamiento de los problemas sociales que afectan duramente a la mayor parte de la población (Kliksberg 1999).

Un número interesante de la Revista Acordes sobre Herramientas de Participación Social después de haber revisado diferentes modelos de participación, plantea una propuesta de escalera de participación. El escalón que da inicio a esta escalera es el de la desinformación, el que le sigue es el de la información. Aquí la ciudadanía tiene un rol pasivo, mientras que el rol activo lo tiene el Estado. En base a los aportes de Cunill (2004), el tercer escalón refiere a una participación orientada hacia la consulta, donde las decisiones finales son tomadas por los técnicos, los profesionales y los políticos. Así, las respuestas a las necesidades se generan considerando la opinión de la ciudadanía, pero desde un enfoque técnico o político. Por su parte, el cuarto escalón refiere a la Participación Social e implica metodologías participativas.

Cobra aquí un rol importante la forma en que se articulan los planteos de la comunidad. Finalmente, el quinto escalón, el punto máximo de la participación ciudadana, denominado autogestión y/o cogestión. Aquí el poder lo tiene absolutamente la ciudadanía, se habla también de una corresponsabilidad. Estimula la incorporación de la participación de los ciudadanos organizados o no, a las tareas que desarrolla el gobierno. Pretende incorporar a la ciudadanía en todo el proceso de las políticas públicas (propuestas, toma de decisiones, diseño de respuestas) (Astudillo y otros, 2015).

Santos y Avritzer (2004) plantean que los procesos de democratización introducen un elemento institucionalizador de la participación que se manifiesta en nuevos instrumentos de participación ciudadana. "*En la medida que la implementación de prácticas de participación ciudadana pasa principalmente por el desarrollo de democracia participativa o deliberativa, referisrse a la institucionalización de la participación ciudadana es comprender el proceso de incorporación y establecimiento de un sistema de participación ciudadana para su ejecución*" (Paño, 2019: 137). Es decir, lograr un sistema donde los ciudadanos participen de forma regular, implica necesariamente de procesos de institucionalización.

Estas nuevas formas de pensar el rol del ciudadano en los asuntos públicos, introduce nociones como la de "*gobernanza*" haciendo referencia a una "*relación complementaria, virtuosa, no jerárquica, donde el funcionamiento en red se impone a la conceptualización de un Estado y sociedad enfrentados, concebidos tanto como compartimentos estancos, como instituciones de difícil compatibilización política*" (Veneziano, 2009: 2). Esta autora entiende la participación ciudadana como "la construcción de redes socio-gubernamentales de enraizamiento del Estado en la sociedad" (Veneziano, 2009: 10).

Próximo a este concepto, otros autores hablan de "gobernanza de proximidad y participativa". Definida como una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, que colabora en profundizar los procesos democráticos a través de dos aristas: la participación y la proximidad. La primera vinculada a redes sólidas, abiertas, inclusivas; y la segunda, a la priorización del espacio local de gobierno (Blanco y Gomá, 2003 apud Montecinos 2007).

El elemento distintivo de esta propuesta es que el planteo de articulación de actores que trae consigo la gobernanza, es trasladada a la escala local y pone énfasis en el papel político que ésta juega, destacando el rol del municipio como de otros actores locales en contextos de globalización. Además, estos autores entienden que la recuperación de lo local colabora en el objetivo de legitimidad democrática, confiados que esto solo puede lograrse iniciándolo desde la proximidad a la ciudadanía, esto es, el municipio en la gestión local. Es detectado que el gobierno ante un escenario diverso y complejo, no logra dar todas las respuestas, perdiendo en eficacia y eficiencia, por ende, en legitimidad (Blanco y Gomá, 2003). De esta forma se propone un modelo de gobierno local que extienda relaciones con la ciudadanía a efectos de la toma de decisiones públicas a escala local, bajo dos condiciones: deliberación y pluralidad. La gobernanza supera el modelo clásico de gobierno jerárquico y segmentado, proponiendo redes horizontales y participativas.

Un último aspecto a destacar en este contexto es el papel que juegan las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en la construcción de nuevos modelos de ciudadanía participativa. Las Tic se configuran como una herramienta nueva de interacción entre ciudadanos y gobernantes locales, en el marco de un paradigma nuevo de cómo hacer política y desarrollar la administración de gobierno utilizando medios electrónicos. Ello da lugar a una variante de la gobernanza, que recibe el nombre de gobernanza digital o gobernanza electrónica (Marí, 2010).

3.3. La política pública participativa de Presupuestos Participativos

Actualmente, existen entre 3195-3223 procesos de Presupuestos Participativos desarrollados en Latinoamérica (Dias, Sahsil, y Simone Julio, 2019), asimismo, son variadas las acepciones que se han asignado a dicho instrumento. Existen algunas conceptualizaciones de referencia en el espacio académico, la primera que se presentará es la de Boaventura de Souza Santos, para quien el PP es una herramienta entendida como "una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales para asegurar la participación en el proceso de decisión del gobierno municipal" (Cabannes apud de Souza Santos, 2004: 24). Esos principios refieren a:

> *"a) Participación abierta a todos los ciudadanos, sin ningún status especial atribuido a las organizaciones comunitarias. b) Combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas. c) Disponer recursos para inversiones de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos (o sea, compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetadas también las limitaciones financieras" (Cabannes, 2004: 25).*

Cabannes acuerda con estos principios pero agrega algo importante, y es que los procesos como tales son dinámicos, se encuentran en permanente construcción, como resultado de la dialéctica social, configurándose el conflicto como un componente constitutivo central. En relación a este último, el autor dirá que atraviesa todos los espacios que involucran al PP, esto es: organizaciones sociales, consejos populares, espacios de cogestión, consejos de gobierno, partidos políticos, medios de comunicación, entre otros. Estos procesos implican algunas cuestiones como la historia, un territorio, una cultura y un ciclo de participación, así como conceptos tales como el de ciudadanía y justicia social.

Las propuestas de PP logran establecer un espacio público, comunitario, enfocado en las prioridades, en los intereses comunes de los barrios, cuyo objetivo último es la justicia social. Así, se comienza a configurar una manera distinta de ejercer el poder, que apela a una ciudadanía activa, a procesos de democracia más profunda, obtenidos a través de la discusión y deliberación que involucran actores distintos (gobernantes y clases populares) pero sumamente implicados en las demandas de los barrios. Cabannes entiende que en alguna medida el PP es el producto de luchas populares que llevan más de treinta años y que encuentran cabida para su atención en ese espacio público, y también es un instrumento de justicia social.

Otro aporte interesante en la conceptualización de los PP es la realizada por el rosarino Alberto Ford (2007), con énfasis en este dispositivo de participación como respuesta a las fallas o vacíos de la democracia representativa:

> *"el PP puede entenderse como una experiencia dentro de un conjunto de reformas de instituciones estatales orientadas a profundizar las vías de participación directa de los ciudadanos en la discusión y decisión de cuestiones públicas que los afectan en su vida cotidiana. Estas experiencias se presentan como respuestas concretas a las críticas que recibe la democracia representativa por su "lejanía" del ciudadano y el Estado por su ineficiencia" (Ford, 2007: 63)*

Este autor, tomando los aportes de Fung y Wright, acuerda que el PP es un buen ejemplo de *empowered participatory governance*, basado en los siguientes principios: 1) se centra en problemas específicos, colaborando en la eficacia estatal, los bienes públicos son distribuidos de una manera más equitativa y en lugar de estimular la competencia, incentiva la cooperación; 2) implica a los ciudadanos " de a pie" y a funcionarios públicos cercanos a las demandas de la población, con el fin de dar respuestas más efectivas a las mismas y mejorar el control; 3) las soluciones a las problemáticas planeadas se generar a través de la deliberación, colaborando a la toma de decisiones colectivas, que contemplan los intereses de todos, y asegura decisiones basadas en la racionalidad y la legitimidad (Ford, 2007).

En definitiva, el PP es un instrumento de participación ciudadana establecido por el Estado municipal, en el que las personas tienen la posibilidad de tomar decisiones sobre el presupuesto municipal. Ford (2007), destaca dos cuestiones que señala Avritzer, a saber: el origen del PP no siempre es estatal, también puede ser generado por reclamos y lucha de democracia directa de organizaciones de la sociedad civil, el PP no solo constituye una herramienta participativa de índole deliberativa, sino que es también un instrumento de redistribución de recursos materiales en pro de favorecer a la población de menores recursos. En relación a este último punto, al decir de Goldfrank (2007) esto se visualiza en las discusiones generadas al interior del PT cuando asume el poder en Porto Alegre en 1988 y propone el instrumento de PP.

Las nociones de tipo generales presentan al PP "como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental", mientras que las más específicas "*se derivan de la experiencia de PP en Porto Alegre y hacen énfasis en varias características: el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso" (Goldfrank, 2006: 4). Para Goldfrank ninguno de los dos tipos son suficientes para recrear la historia de PP, pues las primeras abarcan muchos casos y las segundas muy pocos. Ante esto, el autor propone otra conceptualización, que a su entender refleja mejor lo que los PP constituyen: "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).

De acuerdo con Goldfrank (2007), el PP ha mutado sus formas -en concordancia con lo que propone Cabannes-, como ya se mencionó, una lectura hace referencia a un proceso de participación popular, impulsado por determinados partidos latinoamericanos de fuerza de izquierda, asimismo, hoy admite otra lectura, que lo coloca en la lista de las buenas prácticas de los kit que promueven instituciones internacionales de desarrollo. De acuerdo con cualquiera de estas concepciones de PP, puede decirse que el mismo se ha expandido a diferentes ciudades del mundo, como ya se dijo, desde ciudades donde el PP se configuró como una iniciativa de los gobiernos locales, tal es el caso de México, República Dominicana, Argentina, Chile; a otras en las que los gobiernos municipales han desarrollado consultas ciudadanas que influyen en el presupuesto, grupo en el que se puede identificar a Bolivia, Nicaragua, Perú.

Llegado este punto cabe decir que el origen de los PP se identifica fundamentalmente con la ciudad de Porto Alegre (Brasil), particularmente con el Partido de los Trabajadores (PT) en 1989, es así que en gran parte de los antecedentes del tema, se introduce a éste como inventor de la herramienta en cuestión. No obstante ello, sus orígenes son más amplios, se puede observar que a fines del setenta y comienzos del ochenta gobiernos municipales del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), habilitaban al debate público sobre el presupuesto (Goldfrank, 2006). Por otro lado, otros dos partidos de izquierda efectuaron políticas de PP concomitantemente al PT en Brasil, a saber: La Causa R en Venezuela y el Frente Amplio en Uruguay. Desde 1996, tras la Conferencia Habitat II de la ONU donde se reconoce al PP de Porto Alegre como una de las mejores prácticas de gobierno urbano, la experiencia PP se reproduce en distintos gobiernos de América Latina, como ya se mencionó. Las primeras experiencias de PP coinciden en que fueron originadas a escala local por partidos de fuerza ideológica contraria al gobierno nacional. La ola de procesos de descentralización y democratización que se dieron en la región latinoamericana de las décadas del ochenta y noventa promovió prácticas similares en Brasil y fuera de él, donde las fuerzas de izquierda generaban alianzas con movimientos sociales cuyas banderas de lucha eran la democracia y la mejora en los servicios urbanos.

En este escenario, se amplió el uso de distintos mecanismos deliberativos vinculados fundamentalmente "a la construcción colectiva de las agendas de desarrollo local, las dinámicas de planificación participativa y la gestión concertada de los territorios" (Ramírez y Welp, 2011: 11 y 12). Asimismo, otros procesos de PP fueron desarrollados por el gobierno nacional de derecha, tal es el caso de la Ley de Participación Popular en Bolivia, de las reformas municipales de Nicaragua y las reformas de descentralización en Guatemala propuestas bajo los acuerdos de paz de 1996 (Goldfrank, 2006).

Para Goldfrank (2006), el PP ya no constituye una sello exclusivo de los partidos de izquierda, pudiendo esto ser observado en diferentes casos, tras lo cual propone un conjunto de interpretaciones ideológicas de PP, a saber: "las de la nueva izquierda, las liberales, las ortodoxas y las conservadoras" (Goldfrank, 2006: 5). Como ya se hizo referencia párrafos más arriba, los orígenes del PP se identifican con partidos de la nueva izquierda que surge tras los periodos de autoritarismo vividos en América Latina: el PT en Brasil, el FA de Uruguay y la CR de Venezuela; las que tenía entre sus principales cometidos mejorar la calidad de la democracia a través de instrumentos de participación popular. Para estas fuerzas de izquierda, el PP contribuía a la relegitimación del Estado, la ciudadanía controlaría a este último, logrando así su efectividad, transparencia, y su rol como distribuidor. La versión liberal del PP puede identificarse por ejemplo en la web del Banco Mundial, así como en las leyes de PP de Bolivia, Nicaragua y Guatemala. Los objetivos de los liberales coincidían con los de la nueva izquierda: disminuir los niveles de pobreza, terminar con la corrupción y el clientelismo; sin embargo, diferían en que entendían el PP como una consulta y no como una deliberación, como una fuente de trabajos y recursos voluntarios y el pago de impuestos. Por su parte, la izquierda ortodoxa, coinciden con los liberales en que conciben al PP como una herramienta que asiste al desarrollo capitalista, pues la democracia se estabiliza al confiar la ciudadana en el gobierno. De esta forma, el PP estaría contribuyendo con la burguesía a manejar la crisis del capitalismo anulando así la revolución.

Finalmente, los conservadores ven al PP como un instrumento que pone en riesgo la democracia representativa dado que estaría habilitando a sujetos "no representativos" el mismo o mayor poder que los concejales y profesionales calificados del gobierno. Desde esta perspectiva las personas que participan del PP son manipulados por el gobierno que lo desarrolla, tras hacerles creer que tienen capacidad de decisión o injerencia. Para Goldfrank, este abanico de visiones del PP evidencia que para nada se erige como un instrumento neutral.

En relación a cómo está diseñada la herramienta del PP, Ford (2007) alude a que es un proceso que se extiende a lo largo de un año, desarrollando asambleas barriales donde el Estado informa a la población sobre las obras realizadas y se presentan demandas de obras a desarrollar, así como consejos donde delegados de las asambleas barriales discuten y priorizan proyectos de inversión. Asimismo, se aclara que dependiendo de la ciudad, el diseño puede cambiar, en algunas la discusión implica los temas de obras y servicios municipales, y en otras también la política salarial del Estado. Por otro lado, algunos elaboran reglamentos y los dejan por escrito y aprobado por el Concejo, mientras que en otros lugares estos son inexistentes. La distribución de recursos en algunas experiencias se hace siguiendo criterios redistributivos (según necesidades, viabilidad, participación) y en otras es igual para todo el territorio. Por su parte, vinculado a los proyectos, en determinadas situaciones son proyectos territoriales y en otros se proponen proyectos temáticos que atraviesan toda la ciudad, estos proyectos pueden ser aprobados por los consejos o ser remitidos a otra ronda de asambleas para su aprobación (Ford, 2007). Según Goldfrank (2006), se pueden identificar pocos estudios comparativos entre las diferentes formas en las que el PP es diseñado e implementado.

Alberto Ford (2007) es consistente en la idea de que no existe un único y definitivo diseño de PP, recalcando de que el caso de Porto Alegre es una referencia, tal vez el más publicitado, pero en ningún caso constituye un modelo a replicar. De hecho, el diseño actual de PP porto alegrence dista mucho del de inicio de los noventa, en cuanto a temas de los proyectos, ciclo anual, elección de representantes, coordinación, entre otros elementos. En acuerdo con Goldfrank, Ford sostiene que tras la experiencia de Porto Alegre, el PP ha sufrido cambios que evidencian que el mecanismo deliberativo centrado en la injerencia sobre los recursos públicos, a través del diálogo abierto en asambleas comunitarias donde el proceso aspira a lograr una mejora de la distribución de recursos, se encuentra en jaque.

Resulta interesante el aporte de Montecinos (2011) cuando retomando a Goldfrank (2006) marca la presencia de determinadas condiciones necesarias y suficientes para el desarrollo del PP, condiciones de contexto; a saber: *"origen (alcalde, concejales, sociedad civil); rol del alcalde y los concejales en la distribución de los recursos; naturaleza de estos fondos; apoyo financiero de otros niveles de gobierno, condiciones legales que lo favorecen, rol de los partidos políticos, rol de la sociedad civil, rol del nivel regional y central en su desarrollo*" (Montecinos, 2011: 68).

Finalmente, Blanco y Gomá (2003) entienden que la participación ciudadana en los presupuestos participativos aparece como un instrumento fundamental para profundizar la democracia desde el nivel local, ya que, se espera que a través de ellos se debiera incorporar activamente a los ciudadanos en la deliberación de las decisiones públicas para complementar y superar los tradicionales roles operativos del municipio, tanto en el modelo burocrático tradicional como en las versiones gerencialistas recientes.

Capítulo 4. Metodología de investigación

La perspectiva metodológica asumida en este trabajo para poder dar respuestas al problema planteado y cumplir con los objetivos propuestos es de corte cualitativo (Noboa y Robaina 2015, Vasilachis 2006). Este estudio abordará desde las percepciones de los propios actores involucrados en el proceso de participación la política pública de PP. Las percepciones evidencian cómo los actores ordenan el mundo, por lo cual sus discursos arrojarán luz sobre la implementación de la política de los PP en sus prácticas concretas, cuáles son sus fortalezas y debilidades, sus efectivas contribuciones a la eficiencia del gobierno, la trasparencia, la redistribución, la justicia social, la profundización de la democracia.

Para generar tal información, este estudio se plantea como estrategia metodológica la producción de datos primarios. Indagar en la percepción de los actores, con el fin de comprender la conducta y los significados que le dan al mundo los sujetos, requiere la utilización de técnicas que impliquen la interacción y la construcción con el otro, con lo cual se define la aplicación de entrevistas abiertas (Noboa y Robaina, 2015) por un lado a participantes activos de la política y por otro a actores políticos vinculados al diseño y ejecución del instrumento.

Para describir y comprender los procesos de política de PP de América Latina se utilizará el método estudio de casos, eligiendo casos "diferentes" que permitan captar distintas formas de pensar, sentir y vivir el fenómeno a abordar (Merriam 1998, Stake 1994); atendiendo así a las experiencias particulares de PP de la ciudad de Paysandú (Paysandú, Uruguay) y la de la ciudad de Rosario (Santa Fe, Argentina). La elección de dos experiencias de países distintos se basa en la posibilidad de darle al trabajo un corte latinoamericano.

Ambos procesos coinciden en algunos aspectos y diferen en otros, lo que genera posibilidades y condiciones interesantes para su comparación:

- Ambos iniciaron en la década del 2000, el de Rosario desde 2003 y el de Paysandú desde 2005,

-Las dos experiencias se desarrollan en localidades del interior de los países, como se señalaba en los antecedentes en varios casos las estudiadas han sido aquellos de las capitales por ej. Montevideo y Caracas (Goldfrank 2006, 2007). Si bien en sus dimensiones demográficas, económicas y sociales las ciudadades donde se dan los procesos a estudiar son diferentes, en relación a la configuración de su país se pueden colocar a un mismo nivel.

-Son procesos que aun hoy se están desarrollando, en el caso de Paysandú continúa pese al cambio de signo político en el gobierno local (periodo 2010-2015).

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se realizaron 32 entrevistas entre junio y noviembre del 2018[3].

3- Las pautas de entrevistas realizadas a efectos de la ejecución del campo de puede verse en Anexos.

Cuadro 1. Entrevistas realizadas

Entrevistado	Paysandú	Rosario
Coordinador de la política de PP	1	1
Participante de la política de PP	15	15

Fuente: elaboración propia

Tal como muestra el Cuadro 1, las entrevistas se llevaron adelante por un lado, con los respectivos coordinadores de PP en Paysandú y Rosario, con el propósito de conocer la vision de aquellos referentes que tienen un rol especifico en el diseño, ejecución y coordinación de la política. Por otro lado, resultaba importante indagar en las percepciones de los sujetos que forman parte clave de este proceso que son los participantes del PP, aquellos que se encargan de proponer los temas que son importantes para la sociedad civil y a los que se deben destinar los recursos públicos. Fueron entrevistados tanto hombres como mujeres, pero este no fue un criterio a priori de selección de los referentes a entrevistar, sino seleccionar aquellas persona que conocieran el proceso en profundidad. Así, en Paysandú formaron parte de los entrevistados referentes de clubes deportivos (de la ciudad y del interior del departamento), institutos que atienden personas en situacion de discapacidad, asociaciones que atienden personas con Alzheimer, Sociedad Fomento Rural (en el interior del departamento), organizaciones encargadas de la castración barrial de canes, centros de atención a la infancia, radio comunitaria y comisión de vecinos. En Rosario, es importante destacar que se mantuvieron diálogos con algunos consejeros de PP[4] y con otros participantes que no ocupan ese rol pero que están vinculados a la política. Los mismos integran vecinales y Centros de Convivencia Barriales (CBB).

4- El Consejero de PP en Rosario es un ciudadano que se postula para integrar los consejos de Participación donde se formulan los proyectos a presentar al PP. En el Capítulo 8 se profundiza en el tema.

En este punto cabe realizar algunas apreciaciones sobre el trabajo de campo realizando. Para el caso de Paysandú el primer contacto se realizó con la Dirección de Descentralización, quien coordina el PP desde la Unidad de Presupuesto Participativo, y fue desde ella que se brindó información de contactos de referentes de proyectos aprobados por PP para poder seleccionar entrevistados. Para el caso de Rosario se procedió de la misma forma, primero se contactó a la coordinación del PP, se explicó el trabajo solicitando contactos de consejeros de participación y/o de técnicos de los consejos de participación del PP que nos permitieran llegar a los consejeros u otros participantes. La respuesta a tal solicitud fue positiva, asimismo, esto no ocurrió[5].

En Rosario la información para contactarse con los vecinos/as no está disponible públicamente, y se mantiene centralizada en la Secretaría. Esta situación se constituyó en un escollo importante del presente trabajo, puesto que no acceder a la información de contacto de los participantes de PP limitaba las posibilidades de realización de las entrevistas. Ante este escenario, se hizo necesario pensar otras alternativas para lograr esta información, lo que implicó buscar caminos alternativos de llegada a campo a través de contactos personales que dieran paso a una muestra por bola de nieve[6].

5- Desde la Secretaría no se remitieron los contactos, más allá de que el pedido fue reiterado en diversas ocasiones vía correo electrónico y telefonicamente. También se realizaron llamadas a algunos Centros Municipales de Distrito (CMD) cuando se logró conseguir un número telefónico, pero al preguntar por los consejos de particpación no lograron brindar información al respecto.
6- A través de vínculos personales con una docente del Cenur Litoral Norte de la Udelar radicada en Salto pero oriunda de Rosario se logró establecer comunicación con una Antropóloga Social que conocía algunos CMD de la ciudad y tenía relación con algún técnico, esta fue la puerta de entrada a los entrevistados, a partir de ahí se desplegó una estrategia de bola de nieve.

Capítulo 5. Organización y funcionamiento del PP

5.1. Características de los casos de PP

Ambas experiencias de PP tienen sus orígenes en los 2000, tanto en Uruguay como en Argentina, 2002 en Rosario y 2005 en Paysandú, en contextos de post crisis económica. Además, las dos se originan en escenarios políticos de izquierda, Rosario gobernada por el Partido Socialista[7] y Paysandú por el Frente Amplio[8]. En el caso de Rosario el Partido Socialista se mantiene en el poder y no se interrumpe la política, y en el caso de Paysandú se sucitan cambios de signos políticos en el gobierno, sin embargo la política se mantiene. Finalmente, dos últimas coincidencias tienen que ver con la implementación de los procesos de forma anual y de una etapa de votación final para que se aprueben los proyectos.

Por otra parte, se pueden encontrar diferencias entre ambas experiencias tal como muestra el cuadro 2, el equipo técnico con el que se cuenta es sustancialmente mayor en Rosario, diecisiete personas frente a cuatro en Paysandú, el rol que tienen los técnicos en cada caso es diferente, tal como se verá en el apartado 5.2.6. La representación social en el caso de Rosario es de base asociativa y en el caso de Paysandú individual, además el proceso de Rosario cuenta con consejos de participación, no así Paysandú, lo que estipula que en el primer caso se lleven adelante procesos deliberativos y en el segundo no.

7- La ciudad de Rosario constituye la ciudad de América Latina con mayor sucesión de gobiernos socialistas, desde el año 1989. El Partido Socialista se fundó en Argentina en el 1896.

8 - Fuerza política de Uruguay que se define de izquierda, progresista y democrática. El partido fue fundado en 1971, actualmente perdió las elecciones nacionales frente a la coalición de cuatro partidos opositores y mantiene seis Intendencias hasta Mayo de 2020.

Otra diferencia la constituye el criterio con el que se definen los montos disponibles para cada distrito, en Rosario se considera la heterogeneidad de los territorios y se asignan en función de ello privilegiando zonas menos favorecidas, y en el caso de Paysandú se otorgan iguales montos a cada distrito. Por último, decir que el PP de Rosario se limita a la ciudad y el de Paysandú trabaja a nivel de departamento (ciudad y localidades del interior).

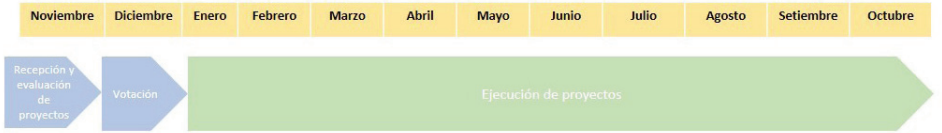
El diseño competitivo de Paysandú y el diseño deliberativo de Rosario definen procesos diferentes para cada caso. Tal como muestran las Figuras 2 y 3, el proceso de Paysandú tiene tres etapas claramente definidas: 1- Recepción y evaluación de proyectos, 2- Votación de los proyectos, 3- Ejecución de los proyectos, mientras el proceso de Rosario presenta otra complejidad. En enero inician los Consejos Barriales, en marzo se presenta en este espacio el llamado de PP, lo que permite recoger prioridades y elegir consejeros de PP. En Junio continuán los consejos barriales retomando temáticas diferentes a PP, pero al mismo tiempo se da inicio a los Consejos de participación hasta el mes de setiembre. En éstos se elaboran los proyectos de PP junto al equipo técnico, los que son presentados en los Consejos barriales en el mes de octubre. Finalmente en noviembre se realiza la instancia de votación. Concomitantemente a todas las etapas descriptas anteriormente, se realiza la ejecución de los proyectos apoyados en la edición anterior.

Cuadro 2. Características de los casos de PP

	PP Rosario	PP Paysandú
Fecha de creación	2002	2005
Ordenanza de creación	Si	No
Ciclo	Anual	Anual
Porcentaje del presupuesto	1,8% del Presupuesto General de Gasto. 260 millones de pesos argentinos	16 millones de pesos del presupuesto departamental
Área Municipal que lo gestiona	Secretaría General de Gobierno	Dirección de Descentralización
Personal a cargo	17 (5 en equipo central, 2 por distrito)	4 personas (3 permanentes, 1 contrato)
Representación social	Base asociativa	Base individual
Consejo participativo	Si	No
Elaboración de proyectos	Conjunta entre vecinos y equipo técnico	Postulantes (equipo técnico queda a disposición)
Deliberación	Si	No
Forma de votación	Urna presencial y voto electrónico	Urna presencial
Cantidad de distritos	6 distritos urbanos. No tiene distritos rurales	7 distritos urbanos. 6 municipios y 2 Juntas Locales rurales
Criterios de asignación de montos por distrito	Índice de carencias crísticas	Matemático
Temas	Espacios públicos de encuentro	Infraestructura Social

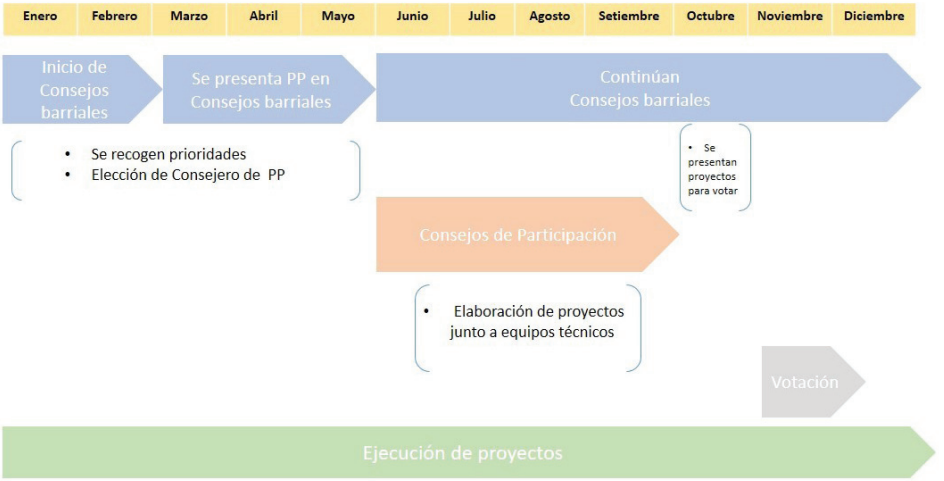
Fuente: elaboración propia, en base a Signorelli 2017

Figura 2. Proceso de PP de Paysandú



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas 2018 y Bases del llamado PP de Paysandú 2017

Figura 3. Proceso de PP de Rosario



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas 2018

5.2. Funcionamiento del PP

5.2.1. Convocatoria

La oficina de PP de Paysandú realiza la difusión de la política a través de lo que denominan "asambleas" de información, las que se desarrollan en todo el territorio departamental, generándolas por localidades o municipios y en el caso de la ciudad por distrito. Es valioso el esfuerzo que se realiza por estipular una instancia presencial, donde ante las dudas los ciudadanos pueden evacuarlas directamente con el equipo técnico que diseña y ejecuta la política. Cabe decir que estos espacios en los hechos estrictamente no son asambleas, entendidas éstas como órganos donde se toman decisiones, son reuniones informativas, donde se comparten los objetivos de la política, las fechas de postulación, las normas para poder participar, entre otros aspectos. La ciudadanía no tiene injerencia sobre estos aspectos que han sido decididos previamente por quién plantea la propuesta.

Por parte de la ciudadanía se esboza que se han enterado de la política fundamentalmente a través de dos medios, a saber; los medios de comunicación convencionales (prensa, radio, televisión) e invitaciones que reciben de la Oficina de Presupuesto Participativo de la Dirección de Descentralización de la Intendencia de Paysandú. Luego aparecen otra serie de canales como redes sociales de la Dirección de Descentralización de la Intendencia de Paysandú, consultan de las propias instituciones a las Oficina de PP, se enteran por un conocido o lo ven en la web de la Intendencia de Paysandú. Esta diversidad de formas de comunicar muestra una amplia difusión de la política, con el propósito de que la información llegue a la ciudadanía en su conjunto.

Por su parte, la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario encargada del PP en esa ciudad manifiesta realizar la convocatoria apelando a diversos medios: camioneta con parlante, folletos que se dejan en diferentes puntos de concurrencia social del barrio, llamadas a los consejeros, llamadas a los referentes institucionales, publicaciones en el diario, en medios digitales. Mientras, los participantes expresan que el instrumento se conoce porque es una política que se implementa hace tiempo en la ciudad, destacando que adquiere mayor visibilidad en la etapa de votación. En algún caso puntual la información llega a través de la difusión de los medios de comunicación, otros expresan haberse enterado por la vecinal, y en otro caso en instituciones como la escuela.

La dimensión comunicativa es fundamental en las políticas participativas, involucrar a la ciudadanía implica en primer lugar transmitir de forma clara qué se pretende lograr, quiénes pueden participar y de qué forma. Esto obliga pensar en los diferentes canales por los cuales hacer llegar la información, que implica en cada lugar y de acuerdo a la etapa de la política, medios diferentes. Es claro que Rosario tiene otras condiciones para pensar y desarrollar la dimensión comunicativa de los procesos, puesto que los Consejos Municipales de Distrito cuentan con referentes de Comunicación con quienes se piensan estos temas, no ocurre los mismo en el caso de Paysandú, donde el equipo técnico es reducido (4 personas) y nadie se encarga específicamente de ese tema.

Un último aspecto que merece atención tiene que ver con una apreciación por parte de los participantes de Rosario de que la difusión ha mermado en el último tiempo:

> *"Por ahí el tema de la difusión de las reuniones iniciales, este año no ha tenido tanta difusión en los medios y en el barrio, que uno se entera solo por un allegado, o que te llaman, o como yo que miro en la página, pero acá hay cantidad de vecinos que no miran en la página. Años atrás se le daba mucha más difusión" (entrevista 20)*

Los discursos parecen evidenciar que las invitaciones son personales, que la Municipalidad realiza contactos directos con participantes con reducida antelación, lo que tiene como consecuencia limites en las posibilidades de participación.

> *"Ver cómo difundir de otra manera que no sea el volantito, buscar la forma de hacer participar a la gente. Difusión en la radio se fue perdiendo, a parte te avisan dos o tres horas antes, no sé por qué. Nosotros salimos y vamos igual, pero muchas veces te cuesta organizarte. Pero una persona que tenga chicos, que los tiene que ir a buscar a la escuela, no va por eso, porque te avisan muy a último momento. A mí porque me conocen, tienen el contacto. Por eso también la gente no participa, no tiene cómo enterarse" (entevista 21)*
> *De las asambleas veo que van algunos vecinos y sino, la gente referente como nosotros que ya estamos y nos avisan: bueno, hoy tenemos reunión (entrevista 22).*

Prestar atención a estas cuestiones de convocatoria es fundamental a efectos de asegurarse una invitación transparente, amplia y diversa. Llegar a la mayor cantidad de personas es la única posibilidad de contar con un escenario plural y cumplir con uno de los principios de PP que plantea De Souza Santos (2004) referido a generar una participación abierta a todos los ciudadanos.

5.2.2. Web de PP

La Municipalidad de Rosario a través de la web rosarioparticipa.gub.ar, pretende hacer pública la mayor información posible respecto al desarrollo de la política de PP rosarina: proyectos que se votan, fecha de votación, nivel de ejecución de los proyectos ganadores, intentando generar transparencia en el proceso.

> *"Por distintas coyunturas que nosotros tuvimos en la gestión, los vecinos nos reclamaban el cumplimiento de las obras en tiempo y forma, entonces pensamos un espacio en donde el vecino pudiese hacer un seguimiento del proyecto, así es como surge el participa. Entonces uno puede pensar que en cualquier momento del año puede hacer una votación on line, que esta es otra modalidad de participación, pero es acotada en el tiempo, porque la votación del PP la hacemos una vez al año, dos o tres semanas, entonces pensamos dotarlo de otro costado que tenía la participación que es esto del gobierno abierto, auditoria en cierta forma. La votación electrónica se hace el mismo periodo de tiempo que se hacen las presenciales" (Entrevista 17).*

No obstante la intención del ejecutivo del desarrollo de la web, parece tener fallas, o al menos mayores necesidades para los implicados en el proceso: "En este momento lo que se votó del año pasado dice tantos votos pero no está por proyectos. Ni bien se votó estaban todos los proyectos, entonces como que los podías seguir pero hace un tiempo entré por todos los lados que pude y no los pude encontrar" (Entrevista 20). Cabe destacar que esta debilidad se reconoce por parte de la gestión municipal:

"nos quedan muchos desafíos por delante con el rosario Participa, porque por ejemplo nosotros hoy no le podemos ofrecer al vecino, porque nosotros si vamos articulando con la secretaría que lo va ejecutando, si es tanto el presupuesto, lo sabemos, pero en cómo va ejecutando la partida, ej si es un proyecto de 2 millones de peso, si va ejecutando 1,830,000 yo no lo tengo a eso en tiempo real, no se lo puedo ofrecer al vecino en tiempo real. Sí cuando el proyecto se termina, porque ahí es muy transparente la cuestión del presupuesto. Pero esa información que nos encantaría ofrecérsela, desde lo técnico si, pero después te lo puedo ir diciendo en porcentaje cuánto se va ejecutando, pero no te lo puedo ir diciendo en tiempo real en dinero, eso se nos dificulta un poco" (Entrevista 17).

Rosario tiene la particularidad de implementar el voto electrónico en la web rosarioparticipa.gub.ar., lo que recibe buenas valoraciones, pero no excentas de dificultades. Se visualiza como una alternativa a los tiempos acotados que el ciudadano le destina actualmente a procesos de tipo participativos, no obstante ello, visualizan dificultades para su apropiación en algunos contextos.

"Está bueno eso, pero no toda la gente accede a eso. Sería bueno tener un lugar donde te enseñen cómo votar, así la gente va aprendiendo y se va limpiando el tema de la urna. A hace porque no lo sabe" (Entrevista 21).

"Ese es un problema para nosotros, en el barrio el hecho de votar por internet es muy difícil, es casi imposible, pero bueno, hacemos la militancia vía Facebook" (Entrevista 29).

"Está muy bueno, porque es más práctico, uno cuando habla con la gente en la calle siempre te dicen: no tengo tiempo, estoy apurada, o dámelo que después lo veo, y cada boleta está numerada, entonces, no es como un folleto que te lo dan y después lo tiras a la basura. Entonces, es más práctico, y ahí captás más a los chicos jóvenes" (Entrevista 22).

Por su parte Paysandú comparte y difunde información referida al proceso en la web de la Intendencia de Paysandú, en la sección correspondiente a Descentralización- Dirección de Participación Ciudadana- Presupuesto Participativo. Allí se presentan noticias referidas a la entrega de partidas (cheques) a la institución/organización beneficiaria de PP (tanto de las actuales así como el pago de partidas retrasadas de la gestión anterior), e inauguración de las obras; las que siempre son acompañadas de una foto de ese momento y un texto que describe el hecho. Por último, decir que no tiene habilitado el voto on-line.

Claramente las páginas tienen diferencias, puesto que los objetivos son diferentes, en el caso de Rosario funciona como ámbito de votación concomitantemente a la votación presencial. Por otro lado, presentan semjanzas en tanto intentan transparentar información, por ejemplo sobre las fechas de votación, los proyectos ganadores, la entrega de partidas en el caso de Paysandú donde son las organizaciones las encargadas de la ejecución del proyecto, no así en Rosario donde es la Municipalidad la que se encarga de ello. En la experiencia sanducera se pretende mostrar en la web imagénes de cómo avanzan las obras cuando integrantes del equipo de gestión las visitan, así como cuando se inauguran las mismas. Rosario, como se pudo observar en los discursos precedentes, tiene la intención de mostrar a la ciudadanía el porcentaje de ejecución que llevan los proyectos una vez aprobados e iniciados, pero no siempre lo logra hacer.

El desarrollo de las páginas es incipiente, sin dudas que las debilidades que presenta el instrumento deben ser atendidas, sin embargo, resulta importante contar con un servicio digital que fomente la apertura de canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, y permita mayor involucramiento de esta última en la toma de decisiones.

Las experiencias podrían profundizar los procesos de gobernanza electrónica en el sentido que lo planteaba Martí (2010), si el gobierno contara con infraestructura tecnológica, recursos económicos y humanos suficientes, y si se transitara hacia experiencias de sensibilización y capacitación con el ciudadano de a pie, así como conectividad para todos. Respecto a este último punto cabe decir que Uruguay ha realizado avances importantes en términos de conectividad y accesibilidad, constituyendo un escenario favorable para el desarrollo de un gobierno de cercanía a través de las herramientas digitales.

5.2.3. Objetivos que persigue el PP

Para los participantes del PP de Paysandú, el propósito de la política redunda en tres aspectos: es una herramienta de apoyo económico del Estado, es un instrumento que estimula la participación de los y las vecinos/as, es utilizado como un recurso para recoger votos. Cabe mencionar también que algunas de las personas entrevistadas no lograron identificar cuáles son los objetivos de esta política.

"Es una herramienta del Estado que en estos casos ayuda bastante a los clubes con la finalidad de apoyar a todas las instituciones de bien público" (Entrevista 6), esta visión muestra la idea de apoyo económico del Estado. Otros enfoques entienden que este tipo de política se efectúa con el fin de conseguir rédito político: *"Clarísimo, con estos cambios de que quieren obra terminada, les sirve para usarlo como política. Mirá este Intendente todas las obras que tiene, las muestra en un folleto o en lo que sea. Cosa que a nosotros no nos da ni frío ni calor, porque nosotros a lo que apuntamos es a nuestro proyecto" (Entrevista 8)*.

La mayor parte de los discursos alude a que la política de PP pretende generar procesos de participación ciudadana, aparecen ideas referidas al establecimiento de vínculos entre el Estado y la sociedad civil (Veneziano, 2009):

> *"Que el vecino se involucre más con el problema que tiene en el barrio y se piense un proyecto conjunto, luchen y trabajen para que eso se logre. Es una forma de involucrar más al vecino para que se sienta en sociedad" (Entrevista 9).*

> *"La descentralización y la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto para que ellos puedan elegir en qué se invierte la plata del gobierno" (Entrevista 10).*

Estos discursos están en consonancia con la conceptualización de Alberto Ford (2007) de que el PP es una reforma institucional del Estado cuyo objetivo es profundizar los canales de participación directa de los ciudadanos en las decisiones sobre cuestiones públicas que afectan su cotidianeidad.
Algunas miradas refieren a que el instrumento pretende generar un tipo de participación que supere la consulta, el tercer escalón de la escalera de participación donde las decisiones finales son tomadas por los técnicos, los profesionales y los políticos (Astudillo y otros, 2015):

> *"La idea última y más importante me parece que es que la sociedad pueda inferir en los gastos y las inversiones que hace la comuna para bien de la sociedad y de una forma bastante democrática. Porque cuando lo hace la comuna termina decidiendo gente que ha sido elegida democráticamente pero terminan siendo unos pocos que resuelven y queda siempre la duda de qué influencia tuvieron ciertas instituciones para lograr determinados beneficios o mejoras en la ciudad" (Entrevista 11).*

> *"Darle herramientas a los vecinos, generar políticas que no vengan planteadas desde arriba sino que sean inquietudes planteadas por el propio vecino, que vean las inquietudes que tienen. Y que los que apliquen y controlen sean los propios vecinos. La palabra te lo dice, que la gente participe" (Entrevista 13).*

Esta última cita contiene referencias sobre el modelo de implementación de la política, proponiendo el enfoque de abajo hacia arriba y no soluciones de arriba hacia abajo. Esto permite pensar en la idea de gobernanza comunicativa, un modelo basado en la cooperación, la adaptación mutua, la persuasión y el diálogo (Parsons, 2007). Tal visión respecto a los propósitos del PP se aproxima más a las concepciones rosarinas, "*pudo en su momento y lo sigue haciendo, agendar prioridades, y que esas prioridades se vayan sosteniendo en el tiempo. Ir agendándole temas a la gestión, y que la gestión institucionalice esos temas" (Entrevista 16)*. Aparecen discursos que muestran la apertura de un Estado hacia la sociedad en un momento en el que esos canales entre éstos no existían pero dejando en evidencia que se necesitan, trabajando juntos:

> *"Cuando surge el PP en el 2002, el país estaba estallado en 500.000 pedazos, había un fuerte descreimiento de la gente en el estado, en la política y los gobernantes y demás, y ahí es cuando hay un poder ejecutivo municipal que tiene la definición política de repensar el Estado y abrir las puertas del Estado a los vecinos. En definitiva el estado lo que hace es compartir una cuota de poder, porque pone un presupuesto para que lo definan los vecinos. Al PP rápidamente la ciudadanía se lo apropia, en un momento donde lo único que se escuchaba era "que se vayan todos" (Entrevista 19).*

Algunas miradas sobre los objetivos del PP en Rosario son coincidentes con la sanducera en la identificación de la política como un instrumento que estimula la participación de los y las vecinos/as, *"que tratan que parte del presupuesto sea transparente, y es la sociedad y los vecinos los que deciden a donde quieren que vaya esos fondos, esa plata"* (Entrevista 23), *"Los objetivos son, por un lado, que el dinero ese se vuelque en obras, pero también está el otro objetivo que es la participación del vecino, es la que no se ve, pero para mi es la más nutritiva de la democracia, que el vecino está ahí, que el vecino se involucra, que el vecino ve las obras. Esa es la parte mejor, la que hace más feliz"* (Entrevista 29).

Por último, es importante destacar otras concepciones que aluden al PP como un instrumento que debería mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, esto, debería centrarse en aspectos más estructurales que determinan posiciones en el estrato social, que por supuesto superan la discusión de dónde y cómo ubicar una plaza.

> *"De un lado de la grieta te vamos a decir queremos la plaza y del otro te van a decir queremos alimentarnos, queremos zapatillas para nuestros chicos, y bueno, en una solo discusión como juntas eso?" (Entrevista 26).*

> *"El objetivo del PP es mejorar la calidad de vida del vecino. Para decir que el PP da resultado tiene que mejorar la calidad de vida y reflejar las inquietudes" (Entrevista 27).*

La duda que se erige en esta última discusión es si es el PP es un instrumento que distribuye recursos. Diversa literatura responde que sí, tal es el caso de Rendón (2006) quien entiende que cuando se estipula como propósito de PP nivelar la distribución de recursos, el instrumento logra reorientar el gasto hacia los sectores de menores recursos. Se logra mejorar servicios como educación, salud, infraestructura urbana, entre otros, que generan un impacto en el nivel de vida de los ciudadanos (Suárez, 2014). Al respecto se identifican al menos dos motivos por los cuales esto no ocurre, más allá de que alguno de los díseños contemple distribuciones diferenciales de acuerdo a características territoriales: 1- porque las personas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad no llegan a participar de los procesos que impulsa PP, 2- porque es un porcentaje menor del presupuesto del gobierno el que se pone a consideración de la gente, a excepción de dos experiencias, la de Porto Alegre donde se discutía el 100% del presupuesto y la de Mondo Novo en Matto Grosso do Sul, Brasil (Suarez 2014 apud Un- Habitat 2004). Según Cabannes (2004) la forma en que se instrumenta el PP ha posicionado a Porto Alegre como la ciudad con mejor calidad de vida de las ciudades capitales de Brasil (Suarez, 2014).

5.2.4. Características de los participantes

La literatura indica que muchas veces el espacio comunitario de participación reproduce la lógica de la esfera doméstica, donde las mujeres están a cargo de ciertas tareas de cuidado, entonces forman parte de los espacios de participación que se vinculan a la educación, la salud, la infancia y la adolescencia, personas en situación de discapacidad, entre otros. Por ello, interesó conocer desde la visión de los/as referentes, las características de los participantes, algunos estudios previos de PP en Paysandú habían mostrado la mayor presencia de mujeres en esta política (Noboa, et.al 2011), en contraposición a los mismos, esta investigación muestra que no hay una mayor presencia ni de hombres ni de mujeres, ambos forman parte de los equipos que elaboran propuestas, asi como de la etapa de votación. En Rosario solo una mención refiere a una diferenciación por género, entendiendo que en barrios de mayor vulnerabilidad la participación de las mujeres es más intensa: *"En la zona de barrio más consolidado centro, parte del distrito norte, hay como mayor paridad, pero barrios con más NBI participan más mujeres, porque la mujer es la portadora de la necesidad, y va con los nenes a la reunión, y es la que te marca las cosas"* (Entrevista 17).

Donde se vislumbra un sesgo es en la dimensión étarea, la mayor parte de las personas entrevistadas aluden a que el proceso no cuenta con la presencia de jóvenes, en Paysandú en los únicos casos donde esto se revierte es en los clubes deportivos, donde los jóvenes son los principales socios.

> *"Por edad lo que tenemos es una gran carencia de jóvenes. En un momento tuvimos un PP joven y no funcionó. Los jóvenes participan por ejemplo a través de los clubes deportivos. Andaban con pelucas, con gorros por 18 de julio invitando a la gente a que participaran. Apoyan, pero no son los que se involucran. Los jóvenes del remo también. Participan como deportistas pero no como dirigentes" (Entrevista 1).*

"Nosotros jóvenes, porque somos un club de básquetbol y de voleyball y también de gimnasia de damas. Invitamos a todo el mundo, pero más que nada la estructura que armamos para el día de la elección fue con jóvenes" (Entrevista 14).

En el caso de Rosario también identifican una débil presencia de jóvenes, manifestando que quienes participan son personas que ya han tenido otras experiencias de participación previa:

"toda esa gente que participaba era grande, yo tenía 45 años, y todos eran de esa edad, la gente joven que venía, venía siguiendo a alguien, no venía con un proyecto. Era todo gente que tenía alguna experiencia, algún tipo de actividad social. La participación de los jóvenes era escasa, muy escasa, nunca habían participado antes, de nada, y después dejaron de ir" (Entrevista 26)

Probablemente en esa experiencia de PP no aparezcan jóvenes porque existe una política aparte y exclusiva orientada a los y las jóvenes, ergo se espera que sea en ese ámbito en el que se impliquen:

"La Dirección de Juventudes tiene un espacio físico que es el Centro de la Juventud que es la usina de todas las actividades, que después descentralizadamente también se ejecutan. Se da una dinámica de poder trabajar con grupos de jóvenes, no hace una convocatoria tan espontánea, porque cuesta decirle a los chicos que se junten para pensar un proyecto, no les resulta atractivo esta cosa de la política pública, entonces hay que hacer un acompañamiento para que armen las propuestas y se organice la votación" (Entrevista 17).

Una de las entrevistadas relata que se trabaja en escuelas, en lugares a los que concurren jóvenes, en el mes de abril por ejemplo se convoca a los directores de los Colegios tras un acuerdo que se realizó con el Ministerio de Educación de la provincia, en la etapa de votación, se asiste a esos lugares con promotores juveniles, que intentan animar la votación y conocer qué les gustaría para su distrito. Se destaca que en 2017 votaron 25.000 jóvenes.

Se destaca que el PP Joven en Rosario tiene su propio equipo técnico perteneciente al Centro de la Juventud, que se encarga de identificar las prioridades de los jóvenes y de la etapa de votación, sin embargo, el soporte técnico para la elaboración de proyectos y de cotización de los mismos, la realiza el equipo técnico de PP. Las temáticas de los proyectos tienen que ver con lo recreativo, lo educativo, distanciándose con las temáticas del PP "adulto" donde el interés está centrado en la infraestructura.

Por su parte en Paysandú se manifiesta que hubo PP joven pero no funcionó por eso ya no lo implementan. Sin lugar a dudas una política que tiene como objetivos fomentar la participación debe ser amplia en términos de los grupos a los que involucra (mujeres, varones, adultos mayores, jóvenes, entre otros), respetando el primer principio que planteaba De Souza Santos (2004), por lo cual debería ser un interés de los gobiernos municipales estimular la implicación de todos ellos. Asimismo, resulta interesante la existencia del PP Joven separado o pensado para las juventudes en el sentido de que genera la posibilidad de que exista una priorización de temas realizada exclusivamente por jóvenes, evitando el adultocentrismo, es decir, los procesos en que adultos piensan, hablan y deciden por los y las jóvenes.

En otro orden, destacan participación de integrantes de vecinales, de bibliotecas populares, recuerdan en alguna ocasión la participación de referente de un comedor, vecinos, referentes de instituciones, clubes, algunas asociaciones, cooperativas, y siempre resaltan el respaldo de los técnicos (arquitectos, ingenieros, técnicos de economía solidaria). Se identifica con claridad la presencia de vecinos, no circunscriptos a una organización en particular, tal como muestran las citas que se presentan a continuación:

> *"Participan los cabecillas de todos los barrios, acá tenemos Itatí, tenemos Alvear, tenemos el de 25 de Mayo, Puente Gallego. Participan más de 10 personas. 3, 4 o 5 vecinos de forma particular, son más de otros barrios" (Entrevista 28).*

> *"Las organizaciones no participan, soy, al menos en mi distrito, la única que participa como organización. Al PP van vecinos que de alguna forma se sienten movilizados a participar por el barrio, o que los vecinos le dicen: andá vos que conoces más, como que representan a ciertos grupos de vecinos. Pero es más el vecino común el que participa, al menos en la mayoría de distritos que conozco. Común por decirte que no pertenece a una organización. Una persona comprometida con las necesidades del vecino" (Entrevista 29)*

Asimismo, en la consulta de quiénes participan en Rosario se hacen presente algunos discursos que manifiestan una baja en la participación. Los mismos evidencian diversos motivos por los cuales ha mermado la participación, por un lado argumentos vinculados a la dinámica cotidiana actual en la que el trabajo ocupa gran parte de ella, dejando menos espacio a la participación, y por otro, razones que aluden a desencanto en los alcances de la política.

> *"Ahora queda gente del centro de salud, nosotros y algún que otro vecino. Últimamente está cada vez menos, pero me acuerdo que cuando yo arranqué en las asambleas participaba mucha más gente" (Entrevista 21)*

"El resultado después de ese auge es que la gente dejó de participar, habrá una placita más, un arreglito más, pero deja de ser masivo, cuando deja de ser masivo es porque en algo fallaste. Si te venían 300 personas a una reunión y ahora vienen 10, es porque los otros 290 dijeron que esto no servía para nada y vamos a pelearla por otro lado. Porque la gente de la villa, de los sectores más pobres vino a ese lugar para buscar una parte del presupuesto para solucionar su situación, por eso se metió" (Entrevista 24).

"Acá en el distrito sur participaban más años anteriores, cuando salió PP. Después creo que es muy difícil involucrarse realmente, porque a veces ser consejero, que es la figura que todos tenemos, es a honoren, creo que también pasa por ahí. Tienen que ser personas que no tengan trabajo. Eso me pasa a veces, hay vecinos que me dicen yo quiero ir, pero lo hacen en horario de trabajo. Yo quiero ir, pero no tengo para el transporte, por más que lo hacen relativamente cerca. Pero estos últimos años la gente como que va descreyendo" (Entrevista 29).

Por último, mencionar que de acuerdo a las bases de ambos PP, la participación se plantea abierta tanto a organizaciones como a vecinos de a pie, visualizando una intensión de generar procesos participativos amplios e insclusivos, asimismo, no se puede dejar de mencionar que para el caso de Paysandú cuando la persona que presenta un proyecto no integra ninguna organización debe presentar de todas maneras el aval de alguna de ellas.

5.2.5. Temas del PP y proyectos aprobados

En la edición estudiada del PP de Paysandú se establecieron dos áreas temáticas: Infraestructura y Social, al ser consultados los y las entrevistas por los temas que abarcan los proyectos las áreas mencionadas anteriormente fueron reconocidas en pleno. Los proyectos sociales para el caso de Paysandú tenían un financiamiento de 300.000 pesos, y los de infraestructura de 1.500.000 en la ciudad y 600.000 pesos uruguayos en el interior.

A continuación se plantean las propuestas financiadas de las personas entrevistadas en función de las áreas en ambos casos.

Cuadro 3. Temáticas de los proyectos

PAYSANDÚ	
Área	Temática del proyecto
Infraestructura	- Poner piso flotante a la cancha, terminar de cerrarla. - Reparación del techo, eléctrica del local - Construcción de cancha de baby fútbol - Levantamiento de paredes y colocación de techo de la Sede de la Fomento - Parquización e instalación de juegos
Social	- Capacitaciones para trabajar con niños con autismo - Vivero para trabajo con niños en situación de discapacidad - Pago de profesionales, 2 psicólogos, 1 fisioterapeuta, y 1 trabajador social - Pago de médico veterinario para realización de castraciones - Costos fijos: alarma, mutualista, wifi, luz, celular, agua, y toda la alimentación. - Botes para personas en situación de discapacidad - Anclaje y montaje de antena de radio

ROSARIO	
Área	Temática del proyecto
Entornos urbanos	-Contendeores -Poda -Asfalto -Luces Led -Parquización -Semáforos -Juegos aeróbicos -Rampas para personas en situación de discapacidad
Social	- Espacios culturales para adultos mayores - Espacios de artes plásticas - Espacios de guitarra - Talleres de ajedrez - Talleres de oficios - Juegos integrativos - Talleres de percusión
Productivo	Ferias de Economía Social y solidaria -Cursos para emprendedores: peluquería, muñecos de trapo, huertas, diseño y reciclado de ropa

Fuente: en base a entrevistas realizadas (2018)

Para el caso del PP de Rosario, lo que se expresa desde quienes diseñan la política es que a la luz del desarrollo de los procesos participativos, en un momento entendieron que el foco de los recursos locales tenía que centrarse en los entornos urbanos. Comenzaron a pensar en los mismos barrios, cuáles eran los lugares donde la gente concentraba la mayor actividad, a la tardecita, que es cuando las personas vuelven a sus casas porque hay mayor inseguridad, y empezaron a surgir proyectos donde el vecino empezó a mirar el entorno urbano común, este trayecto en donde se baja del colectivo, donde estaba la escuela, y empezaron a pensar en corredores que tuvieran mayor infraestructura. El objetivo estaba puesto en dotar de calidad esos espacios. Esto es reconocido por los participantes *"Una de las características que han tenido los proyectos del PP del sudoeste desde que está este mecanismo de áreas barriales es la priorización de la construcción o puesta en valor de espacios públicos. Con el último PP el distrito sumó más de 10.000 metros cuadrados de nuevos espacios públicos"* (Entrevista 19). Los montos de los proyectos no están estipulados de antemano, no debiendo sobrepasar el monto total asignado al distrito de acuerdo al índice de carencias, tal como establece la ordenanza de PP.

Si se comparan las áreas temáticas en las que se concentran los proyectos se pueden ver coincidencias en el área social así como en proyectos de infraestructura, la diferencia en estos últimos radica en que en Rosario los mismos se limitan a los espacios públicos y en Paysandú básicamente son espacios privados. Por su parte, si se analizan los proyectos que entran en la categoría las coincidencias aparecen en los apoyos a profesionales, en el caso de Paysandú más vinculados a la salud y en el caso de Rosario a la cultura, el arte y la recreación. Por último destacar que Rosario tiene una línea de trabajo vinculado a lo productivo donde aparecen proyectos de Economía Social y Solidaria, así como talleres de oficios, que no está presente en Paysandú.

El análisis de las temáticas implicadas en el PP es relevante en tanto los antecedentes del tema de estudio muestran que una de las discusiones principales tiene que ver con la pertinencia de que los PP desarrollen discusiones y se elaboren proyectos sobre temas puntuales de la cotidianeidad de los vecinos, o por el contrario, se piensen problemas más abarcativos en términos de impacto y de desarrollo de la ciudad o de la región (Suarez, 2014).

Martínez y Arena (2011) plantean que existen dos enfoques en los diseños de los PP, uno territorial, que implica la resolución de aspectos particulares (de temática libre) de cada uno de los territorios en los que se divide la aplicación del programa, así como los fondos; mientras que el otro enfoque es temático, orientado a pensar la ciudad en su conjunto, se consideran ejes transversales que trascienden el territorio particular. A la luz de esta clasificación, la literatura ha dicho que en el caso de Rosario no existe ninguna instancia en la que se aborden problemas de forma general, existiendo una tendencia a valorar la cercanía y la proximidad, tratando de llegar a las cuestiones más locales (Annunziata 2011a). El análisis de Ford (2007) indica que en el caso de Rosario la gestión y muchos consejeros tratan de excluir temas explícitamente ideológicos, buscando que la deliberación apunte hacia aspectos menos abstractos y con características más particulares (Suárez, 2014). Sin embargo, el presente estudio identifica un viraje en el enfoque adoptado por el caso Rosarino, puesto que existe una división territorial en distritos pero los mismos tenían que pensar de forma obligatoria un proyecto sobre los entornos urbanos, combinando así el enfoque territorial con el temático. Lo mismo pasa con el caso de Paysandú, investigaciones previas dicen que en Uruguay los procesos de PP han sido fundamentalmente territorial y electoral, a excepción de Salto donde se identificaban rasgos de ambos enfoques (Suárez, 2014). No obstante ello, la investigación desarrollada aquí muestra para la experiencia sanducera la presencia de rasgos territoriales y temáticos, pues como ya se mencionó, la ciudad y el medio rural se dividen en distritos que deben presentar proyectos en dos áreas: infraestructura y social.

5.2.6. Cambios producidos en la política

La gestión actual de la Oficina de Presupuesto Participativo de la Intendencia de Paysandú asumió en el año 2015, la información brindada desde la misma indicó que ese año se realizaron leves modificaciones a la propuesta que se venía implementando. Dado que se identificaron una cantidad importante de proyectos sin ejecutar de periodos anteriores, el 2016 lo destinaron a ordenar y estudiar posibles mejoras, encarando modificaciones a la política que a juicio de esta sesión fueron importantes. En palabras de la persona entrevistada, los principales cambios fueron:

"1- En el interior hicimos un proyecto ganador, en cada municipio o junta local (hay 7 municipios y 2 juntas locales) importante de obra e infraestructura, al cual se le asignó 600.000 pesos.
2- En la ciudad había 7 distritos, los estudiamos, en algunos que había comportamientos de menos participación (en cuanto a propuestas de proyectos y a votos), vimos que tenía una similitud con otro distrito y entonces los juntamos, nos quedamos con 5 distritos.
3- En los 5 distritos de la ciudad asignamos un proyecto de infraestructura de $1.500.000; y dos proyectos sociales de $300.000 cada uno. Nos pareció que si dejábamos solo un proyecto de infraestructura íbamos a dejar muchas instituciones que venían muy enganchadas con el PP y que necesitan eso, porque no dependen de ninguna institución pública.
4- Este año no aceptamos proyectos de instituciones que sean solventadas por el gobierno nacional, tales como: escuelas, policlínicas de ASSE, liceos, UTU. Consideramos que tienen otra vía para obtener los recursos. Entonces, de alguna forma fortalecemos a instituciones que no tienen ese apoyo. De cualquier forma te quedan instituciones sociales afuera, porque te ganan dos en cada distrito.
5- No permitimos que se repitieran en un distrito y en otro la misma institución.
6- Se evitó urna rodante en el interior" (Entrevista 1).

Haber establecido esas modificaciones en diferentes aristas de la política al principio generó impactos, sobre todo –de acuerdo a los que se deriva de la entrevista a la Unidad de PP- de los medios de comunicación, sin embargo, se considera que las mismas no ocasionaron mayores resistencias. Uno de los cambios más importantes para ellos/as fue la limitación de las instituciones/ organizaciones que podían participar, pues se entendió que los pedidos que se estaban haciendo no respondían a necesidades y sufrían cambios permanentemente, alejándose de los objetivos que persigue el PP: "*Si mirás las rendiciones de los PP anteriores, te das cuenta que no era que se necesitara. Compraban papel glacé, había mucho cambio de destino de los fondos, era una plata que tenían como para manejar en lo que iba surgiendo del momento, no cumplía un fin que es lo que nosotros queremos"* (Entrevista 1). El trabajo realizado por Noboa y otros (2013) mostraba como los implicados significaban como una debilidad el hecho de que una misma institución ganara el PP en reiteradas ocasiones, puesto que como institución de gran porte logra un porcentaje importante de votos, tal era el caso de las escuelas.

El segundo cambio de gran envergadura fueron los ajustes realizados en los montos de los proyectos, se intentó pasar de pequeños apoyos que no generaban grandes resultados, a montos más elevados que permitirán mayor impacto. Tal como puede observarse, la distribución de montos es igualitaria, no aparecen elementos de distribución de acuerdo a la realidad de cada distrito, como si se manifiesta en el PP de Rosario.

Parece interesante la modificación número 4, en el sentido de que se redireccionan fondos hacia organizaciones de menores recursos o que no cuentan con apoyos económicos fijos, va en la línea que plantea Pineda 2005, el PP también sirve a objetivos sociales, es un instrumento de las clases populares que permite una inversión de las prioridades a favor de los pobres o de otros sectores menos favorecidos.

Las cuatro primeras modificaciones planteadas por la Unidad de PP son reconocidas por los participantes de la política, no así las últimas dos referidas a que una misma institución pueda presentarse en más de un distrito y evitar las urnas itinerantes en el interior. A continuación se presentarán algunas evaluaciones sobre los cambios mencionados, comenzando por el impacto que generó la unificación de zonas. Para algunas organizaciones implicó aumentar la competencia de proyectos, así como los esfuerzos por dar a conocer a la organización y su propuesta en otras zonas.

> *"Tenemos un desafío tremendo, el PP como ustedes saben se hace por zonas, se zonifica la ciudad y en base a eso se presentan los diversos proyectos. Este año en la zona que nosotros estamos que es la zona sur, estaba dividida en dos zonas, este año se hizo una sola zona, y en esta otra zona había instituciones muy poderosas, como Wanders, Independencia, y otras organizaciones civiles que era muy difícil que nosotros lográramos ganar. Tal es así que a través del trabajo que se hizo, concurrimos a canales, se fue a hablar por la radio. Ganarle a los otros era un desafío muy importante. En vez de competir entre 6, competíamos entre 12 o 15" (Entrevista 3).*

Lo que aparece con fuerza en ese discurso es la idea de competencia, generada por el diseño que no prevee discusiones sobre las prioridades de las zonas, la definición de proyectos colectivos, espacios de diálogo en el territorio, y establece competencia entre las propuestas que se define en la votación final. Esta característica del PP de Paysandú va a contrapelo de algunas definiciones de PP como la de Fung y Wright (Ford, 2007) que establece que los bienes públicos son distribuidos de una manera más equitativa y en lugar de estimular la competencia, incentiva la cooperación.

Como se mencionó en el punto anterior, se reconoce con claridad las dos áreas a las que se puede postular proyectos, mencionando que antes no estaban establecidas de esa forma, concretamente sobre esto no hay evaluaciones ni positivas, ni negativas, simplemente es un aspecto considerado por todos/as *"Antes vos ganas un presupuesto y podías usarlo en obras, en lo que vos quieras, no se diferenciaba. En ese momento se usó para el bien de todos, se hicieron salones, baños. Ahora se diferencia si es para lo edilicio, si es para lo social"* (Entrevista 4).

Un cambio que genera opiniones diversas tiene que ver con el incremento de los montos de los proyectos, para algunas organizaciones esto acotó sus posibilidades para postularse a obras más chicas.

> *"Nos pareció que era acotado el beneficiario, porque solamente ganaba uno por distrito en la parte de construcción. Tenías que tener una gran obra, importante, para gastar la plata que hay. Entonces aquellos que como nosotros queríamos seguir acomodando un piso o arreglando un techo, no te dan. Que capaz hay gente a la que la beneficia porque quiere hacer una obra grande, pero para esas obras más chicas que veníamos haciendo nosotros, no hay ahora. Si tenías que arreglar un techo, o una parte eléctrica sabías que tenías ese fondo" (Entrevista 4).*

Sin embargo, esta misma desición tomada por quién diseñaron la política recibe otra lectura, en esta caso positiva, puesto que visualiza que los montos más pequeños que se entregaban antes no permitían concretar una obra de gran porte viéndose en ocasiones dilucidados los impactos.

> *"El de obras es mucho más grande, es de 1.500.000, quieren que un proyecto de obra cree un impacto más grande en el barrio. Antes eran importes más chicos que a veces no te permitían culminar la obra. Quisieron un importe mayor para que le de para hacer una obra considerable y además que alcance para terminarla y cambiar así el espíritu del barrio" (Entrevista 9).*

Una vez concluidos todos los proyectos aprobados y financiados, sería interesante poder conocer las consecuencias que tuvieron a nivel de la zona o barrio, con el fin de saber si la medida fue acertada, lamentablemente esto no puede ser parte de este estudio puesto que cuando se realizó el trabajo de campo los proyectos estaban en etapa de ejecución.

Respecto a la modificación de las instituciones que pueden postularse, tal como se dijo anteriormente, instituciones que reciban financiamiento estatal estaría inhibidas de participar, esto fue visto con buenos ojos: *"También una competencia desleal que había eran las escuelas públicas, perdíamos siempre con las escuelas. Este año escuelas públicas y liceos no pueden presentarse. Eran organismos públicos que estaban compitiendo con ONGs y con el barrio"* (Entrevista 5). El estudio de Noboa y otros (2013) mostraba entre sus principales resultados una identificación como efecto no deseado del PP el hecho de que una misma institución lograra ganar el PP cinco o seis veces consecutivas, reclamando un cambio en la política en ese sentido, para generar la posibilidad de que ganen otros.

Es interesante esta modificación en el entendido de que la defínción de quiénes pueden participar fundamentada en la idea de "darle a quienes más necesitan" y que es valorada de forma positiva, no deja de ser una medida que acota la apertura del dispositivo de participación.

Un aspecto que no figura ennumerado como modificación, pero que se visualiza como un cambio importante y aparece recurrentemente en las conversaciones mantenidas con los entrevistados lo constituye la cuestión de la transparencia y el orden con el que se pretende desarrollar la política de PP en la edición estudiada.

> *"Ahora está más ordenado. Ayer vinieron a ver la obra, nos dijeron que van a venir varias veces a vichar como va. Como que antes te daban la plata, vos rendías y ta, ahora vienen. Nosotros por otros temas nos retrasamos para empezar la obra y ellos todo el tiempo estaban llamándonos, preguntándonos como íbamos". (Entrevista 7)*

> *"Lo otro que me pareció bien es que la gente que se ha presentado otros años y no ha cumplido, no se presente más. Si hay gente que debía rendiciones, no les permitieron postularse. Nos parecía injusto que gente siguiera recibiendo plata y no responda por lo que recibe" (Entrevista 4).*

Cabe agregar que estos controles sobre ejecución de los fondos y seguimiento en el cumplimiento del proyecto por parte del equipo de PP lo identifican las organizaciones de la ciudad así como las del interior del departamento.

En Rosario uno de los cambios realizados lo constituye la realización de reuniones del consejo de participación en espacios alternativos al Centro del distrito, esto es, instituciones, inclusive si son organizaciones de la sociedad civil, espacios públicos, en vecinales, clubes:

> *"Este año cambiamos, dijimos en el distrito no porque a muchos se les complicaba llegar, nosotros tenemos una realidad de que tenemos muchos barrios que no tienen una conexión directa con su centro de distrito, o, si vivis en Las Flores te tenes que tomar dos colectivos, pasando por el centro de la ciudad, y así nos pasa con varios" (Entrevistas 18).*

Otro cambio identificado es la implementación de las mesas barriales: *"Este año lo hicieron distinto, con mesas barriales"* (Entrevista 20), "*Ahora es como más abierto, se juntan varios barrios y se arma como un sector, área barrial 4 ponele"* (Entrevista 21), *"Entonces tomamos un criterio de desarrollo urbano que es que el distrito se subdivide en áreas, nos dimos el trabajo de establecer al menos como un piso, un consejo barrial por área del distrito, con lo cual estábamos pudiendo garantizar 36 consejos funcionando al mismo tiempo, y eso nos iba a dar un paneo de los pequeños ecosistemas de participación, en aras de mayor equidad. Eso por ejemplo es nuevo"* (Entrevista 17).

Este último discurso presenta una modificación que se sucita con el objetivo de desarrollar procesos participativos en los microterritorios, entendiendo que es el contexto de proximidad en el que se implican los ciudadanos, y el anillo al que debe llegar el Estado para encontrarse con el ciudadano de a pie.

5.2.7. El papel de técnicos, políticos, militantes y ciudadanos

En Paysandú los equipos técnicos tienen un rol claro en la etapa de difusión, en la reunión de presentación de la propuesta y en la fiscalización de la ejecución y rendición de los fondos. Si bien las organizaciones pueden despejar dudas con el equipo y estos siempre han mostrado disposicón para ello –de acuerdo a los discursos analizados- no se establecen jornadas de trabajo colectivas ni individuales entre ellos para definir las demandas y elaborar los proyectos.

Por otro lado se destaca una valoración positiva de la fiscalización de los técnicos, colaborando con los procesos de transparencia*"Nos parece correcto que un técnico de la Intendencia viene a ver después de presentado el proyecto si lo que nosotros pedimos era realidad. A mi me parecería espantoso que pidieras un dinero y que la población esté creída que vas a hacer eso y después te vayas de viaje a algún lado"* (Entrevista 3).

Un aspecto en el que los/as referentes de las organizaciones no pusieron énfasis pero es destacado por la Dirección de Descentralización alude al rol de un técnico en arquitectura para estudiar la viabilidad de los proyectos de obra. *"Nosotros contratamos un arquitecto por esos meses para que estudie la viabilidad de los proyectos. Que sea viable en cuanto a dinero y a tiempos. La idea es que en el año la obra se pueda ejecutar. Ya tenemos obras que en 15 días están finalizadas"* (Entrevista 1). La incorporación de este recurso es una modificación que se realiza en la política con el fin de mejorar los plazos de ejecución de las obras, pues se había visto como una debilidad en periodos anteriores los tiempos que implicaba la ejecución del proyecto.

En el caso de Rosario como se vio en el cuadro 2, el equipo técnico con el que cuenta la Secretaría es de 17 personas, puesto que la forma de trabajo requiere de una mayor presencia técnica. De acuerdo con los datos recogidos en las entrevistas, en cada distrito hay una persona abocada al PP y una persona designada a complementar los procesos de participación, le hacen de soporte al director del distrito en todo lo que tiene que ver con las relaciones con la comunidad. El equipo de participación para el año 2018 se conforma por 12 personas, 2 técnicos por distrito, a su vez cada CMD tiene un comunicador, y un equipo central de 5 personas que articulan con cada secretaría a la interna. Los participantes destacan el papel que tienen los técnicos en el apoyo en el estudio de la viabilidad de las propuestas:

> *"Siempre está de respaldo la gente que trabaja acá, los arquitectos, los ingenieros, el área de economía solidaria, son ellos los que te dicen si es viable o no. Suponete, en una plaza queríamos hacer una feria y huerta, que le enseñen a la gente a crear sus propios cultivos y a su vez a venderlos, eso sí nos dijeron que si. Y hoy nos van a decir qué costo tiene. Nos van a decir, se puede hacer pero no podemos poner 20 puestos porque la plaza es chiquita, vamos a poner 10. Eso es lo bueno, no es que uno delire, ellos te bajan a tierra y te dicen no mirá, es factible, no es factible" (Entrevista 23).*

La mayor parte de los temas son multidiscplinarios, y las intendencias o la municipalidad están pensados de forma sectorial, lineal, evidenciando un desafío el abordaje del PP en la gestión municipal. En Rosario pensar los entornos urbanos, que es la meta para la edición estudiada implica pensar en infraestructura, en cultura, en economía social, esto hace necesario la generación de reuniones entre secretarías del gobierno departamental/ munciipal, lo que es claro en el PP de Rosario, no así en el de Paysandú donde para sortear los escollos de articulación interna se contrató un arquitecto para esa área.

"El PP nos hace un corte transversal en un montón de áreas de gestión, porque la modalidad que tenemos de trabajar junto a los vecinos, o proyectos, tienen un reenvío hacia la gestión en el sentido de la factibilidad técnica, y una vez que esto se somete a votación y que cerramos el paquete de lo que hay que ejecutar, esto vuelve a cada secretaría para ejecutarlo" (Entrevista 17).

Respecto al papel de los políticos, identifican figuras políticas como la Directora de Descentralización, el Director de Obras, algún referente del área de Comunicación y absolutamente todas las entrevistas mencionan que el Intendente o el Secretario General en su representación participaron de la entrega de cheques de la primera partida recibida tras la aprobación del proyecto. Esto podría evidenciar la importancia que le otorga el Intendente a la política de PP, tomando en cuenta que el mismo dirigió la Oficina de Presupuestos Participativos de la Intendencia de Paysandú durante el periodo del gobierno del Frente Amplio 2005-2010. Esta postura es planteada por la Dirección de Descentralización, destacando que el compromiso del Intendente no está dado solo por acompañar la entrega de partidas sino también por su apoyo a las modificaciones realizadas en la edición 2017-2018 del PP "Guillermo está muy comprometido con el PP, lo apoya en primer lugar porque fue un poco el padre del PP en Paysandú. Después nos ha apoyado en todas las modificaciones, le presentamos a él distintas formas. Ahora vamos a hacer una entrega grande. Las primeras las acompañó todas" (Entrevista 1). Otra mirada de este hecho lo plantea uno de los entrevistados, mencionando que el PP puede ser un buen "caballito de batalla" aludiendo a la idea de utilizar el mejor ejemplar ante para afrontar grandes desafíos:

"Que de un gobierno a otro se continuara, es porque es una muy buena herramienta. Pero depende del gobierno que esté, el objetivo que se persigue con el PP, puede ser una carretillita de votos, o uno puede decir bueno, estoy tratando de mejorar algunos barrios o partes de la ciudad" (Entrevista 4).

Vale la pena recoger una situación particular en relación a la visión de los políticos que se dio en un escenario municipal. Ante la consulta del papel que juegan en el PP responden *"Algunos ayudarte, y otros complicarte"* (Entrevista 7). En escenarios de cohabitación política se identifican algunas connotaciones negativas sobre el desempeño de los políticos:

> *"Te da rabia de a ratos, uno trabaja, perdés tiempo andando en esto, que te estén dando para atrás, da rabia, porque no trabajas con ninguna bandera política, trabajas para el club, para lo gurises. Y más ahora que arrancaron con el jueguito ese de la política, eso en este momento es más lo que complica que lo que ayuda. Por parte de la Intendencia de Paysandú no hemos tenido ningún problema, todo el tiempo nos han tratado de buscar soluciones. Por parte de acá está muy tirante la cosa" (Entrevista 7).*

La institución entrevistada relata haber elaborado un proyecto para hacer una cancha de fútbol 5 en el predio del fondo de su local, el mismo fue presentado de acuerdo a las exigencias propuestas en las bases de PP y logró ganas la instancia de votación, posteriormente a ello se identificó que las medidas del espacio estipulado para la construcción de la cancha no coincidían con las que exige la reglamentación. A partir de ese momento se presentaron una serie de cuestionamientos hacia la ejecución del proyecto, las que fueron resueltas en una reunión entre autoridades municipales y departamentales, sin la presencia de la institución ganadora del proyecto.

"La idea era hacer una cancha de fútbol 5 acá en el fondo, armamos todo el proyecto, presentamos, después que se ganó se vió que las medidas no daban para hacer una cancha reglamentaria, no nos da el ancho, entonces empezaron a cuestionar por esa parte. Que era plata mal invertida, que no se iba a poder usar para competir en algún momento si se quería. Lo cambiamos a un espacio recreativo. Bueno, ayer vino el Intendente y tuvo una reunión con el consejo en la Junta, y se resolvió que hiciéramos la cancha. Y ta, lo presentaron como cancha de fútbol 5 pero con medidas diferentes. Pregunta del entrevistador: ustedes participaron de esa reunión? No. Viste que acá como se viene la época de la política se ponen entre los tres partidos a complicarse, a tirarse entre ellos. El Intendente en sí nunca nos complicó, el tema es lo de acá" (Entrevista 7).

Este tipo de episodios permite reflexionar sobre dos aspectos: el primero vinculado a la sólida institucionalización de los partidos políticos que caracteriza a Uruguay, pero por otro, atenta contra el espiritú de lo que pretende generar el PP, estimular la participación ciudadana, puesto que una institución que logra consensuar una demanda, presentarla de acuerdo a los requisitos estipulados en las bases de PP, y ser electa por la ciudadanía, no puede quedar fuera de una instancia de diálogo, donde el tema central es la modificación o no de la propuesta que ellos mismos habían realizado. En esta situación no se estarían cumpliendo algunos de los aspectos que proponen Rebellato y Gímenez (1997) cuando describen la participación: tener, tomar y formar parte, dado que la institución no tendría un rol en el todo, mucho menos posibilidades de decidir.

Por su parte, en Rosario se menciona a las autoridades del distrito en aquellos temas organizativos.

En el proceso de Paysandú no se identifica presencia de militantes políticos, referenciando en los casos donde se profundizó en el tema la necesidad de que estos proyectos sean "apartidarios": "*Para mi tiene que se apartidario, aunque sabemos que la Intendencia es del Frente. Acá presentamos un proyecto, con determinado fin, pueden participar personas de todos los partidos, pero no con una postura política*" (Entrevista 9), *"Partidizar lo veo negativo, esto tiene que ser lo más abierto, lo más plural"* (Entrevista 13). Por su parte en Rosario tímidamente se identifica la presencia de militantes, sin una evaluación negativa al respecto: *"A veces iban algunos chicos que se notaba que eran militantes del partido que gobierna la ciudad. Ellos colaboraban, daban puntos de vista, generalmente era gente que vivía en el barrio. No iban a querer imponer algo, no."* (Entrevista 20).

Por último, en este apartado se analiza el papel de los ciudadanos. Claramente no hay un consenso sobre el rol del ciudadano, se pueden identificar diversas visiones al respecto. Algunas consideran que la ciudadanía tiene un rol importante en la medida que es quién elige qué proyectos deben ser financiados *"Tienen un rol fundamental, nosotros si no fuera por la gente no podríamos nunca. Nosotros tenemos que salir a conquistar los votos, porque tiene que saber qué queremos, para qué lo queremos, quiénes somos, dónde estamos y dónde tenés que votar"* (Entrevista 5), *"Es muy importante saber elegir, dilucidar cuál proyecto es el que más necesita. Estudiarlos, saber qué abarca cada uno, saber a qué se dedica cada institución, que esté clarito qué se va a hacer con ese dinero"* (Entrevista 6).

Desde la perspectiva del actor que está a cargo de la política el rol que asumen es el de ejeutores del proyecto *"La institución es la que ejecuta el proyecto. Nosotros no ejecutamos, podemos tener una colaboración, nivelamos un terreno, sobre todo en el interior, pero después el que ejecuta es la institución. (…) A lo largo de la ejecución del proyecto tenemos el contacto con la Directiva generalmente, con la masa votante no"* (Entrevista 1).

Para otros/as tiene un lugar fundamental en la definición de qué es lo que necesita un barrio, un territorio: *"Pueden juntarse y decidir qué es lo que está haciendo falta en la zona. Porque la gente que vive en el lugar es la que sabe lo que está haciendo falta"* (Entrevista 8), *"De empoderamiento, de agencia, tiene poder de decisión en esta instancia y pueden dar a conocer su opinión, sus intereses, o qué van a votar"* (Entrevista 10). Concomitantemente aparecen otras versiones en las que rol de la ciudadanía se siñe al sufragio *"En su mayoría es simplemente un votante como lo es en una elección, es ahí donde influye la llegada que pueda tener cada club. Recuerdo que los días previos nos reuníamos con otros clubes, porque PP te permite votar hasta 3 proyectos, nos uníamos con otros clubes, de otros distritos, que no competían con nuestro proyecto, buscábamos eso para poder aumentar la cantidad de votos"* (Entrevista 11).

Los ciudadanos aparecen en todas las etapas del proceso de PP, a saber: formulación y presentación de las propuestas, campaña de votación, votación y ejecución de los proyectos, sin embargo, es la etapa de votación en la que se hace más énfasis, Montecinos (2011) ya había identificado que en el PP de Paysandú la votación se configura como la etapa más importante del proceso. Lograr un involucramiento mayor de la ciudadanía en el resto del proceso, constituye un desafío fundamental.

Algunos otros testimonios plantean una preocupación por la "baja" participación, no visualizan que el ciudadano/la ciudadana se involucre en los temas que hacen a la cosa pública: "*cuando ves los números de gente que fue a votar, de un total de 60.000 personas se resuelve entre 7000 personas, es bajísimo, te habla de que no hay un compromiso real de la ciudadanía. Yo no sé si a la gente le interesa el PP, si nos interesa a los que nos sirve la herramienta*" (Entrevista 12), "*Las instituciones están pobres de gente, vamos a decir las cosas como son, la participación no está buena, siempre dicen ´si entro a una comisión no salgo nunca más´ porque no encontrás gente, está complicada la participación*" (Entrevista 1).

Este abanico de visiones sobre el papel de los y las ciudadanos/as en el proceso de política del PP genera por un lado algunas preocupaciones constituidas por la identificación de un rol importante solo en la etapa de ejecución de los proyectos, asi como un simple votante. Sin embargo, los discursos que traen cuestiones como la importancia de definir qué es lo que el territorio necesita, la capacidad para organizarse y pedirlo (presentar el proyecto), trabajar para hacerlo conocer y lograr que sea apoyado bajo argumentos brindados por las mismas personas que definieron un tema como demanda contribuye con una visión más amplia de ciudadanía y más próxima a la noción de participación. Tal como está planteado el diseño del PP de Paysandú la comunidad tendría las siguientes instancias en las que se podría involucrar y tener incidencia, a saber: definición de demanda, elaboración y presentación del proyecto, ejecución del proyecto, elección del proyecto/ los proyectos a ser apoyados desde el gobierno departamental. Las datos vertidos por las entrevistas evidencian que no está claro el poder de incidencia que los y las ciudadanos/as pueden tener en la definición de los problemas que el gobierno debe atender, lo que se traduce en la presentación de determinadas propuestas que vendrán acompañadas luego de un trabajo de disfusión y sensibilización con la comunidad sobre la necesidad de concretarse, esto es una limitante en cómo se conciben y se enfocan los procesos de participación. Si se quieren implementar procesos participativos el encare debe superar la concepción de los actores como espectadores, colocándolos como sujetos activos, capaces de desarrollar autonomía (Rebellato y Gimenez, 1997).

5.2.8. Los temas que no resuelve PP

¿Qué pasa con los temas que no financia PP?, ¿son atendidas esas demandas? Desde la Unidad de PP de la Intendencia de Paysandú informan que se configuró otro instrumento para dar respuesta a las instituciones sociales que lo necesiten y que no pueden presentarse a presupuesto participativo o que no logran obtener la cantidad de votos necesarios para su financiamiento. Se implementa un mecanismo de donación denominado "Zona Azul". La oficina de PP facilita al Intendente un listado de las instituciones que postularon y no lograron la votación requerida para su financiamiento. Al decir de esta sección de la Intendencia, ciertas organizaciones se sienten favorecidas en lo que respecta al acceso a apoyos económicos a partir de la implementación de la Zona Azul: *"En algunos casos me han dicho, por ejemplo el grupo de esclerosis múltiple, nosotros nos hemos visto favorecidos, no tenemos muchos votos, y ahora sabemos que nos dan periódicamente"* (Entrevista 1).

Por el lado de las organizaciones sociales, la mayoría no sabe qué sucede con los proyectos que no se viabilizan por PP, los pocos que mencionan conocer que camino siguen hablan de tres opciones: Zona Azul, derivarlo a otra sesión de la Intendencia, colaborando en la formulación de propuestas para postular ante Ministerios.

> *"A la comisión de Termas de Guaviyú ahí mismo le dijeron que no podían presentarse porque no era obra y lo derivaron a alguien que estaba ahí de la parte de saneamiento" (Entrevista 8)*

> *"Creo que la Intendencia trata de buscarle la vuelta a los proyectos que están bien enfocados, ya sea conectándolos con otras instituciones que puedan ayudarlas. A nosotros nos ha intentado ayudar armando un proyecto para presentar al Ministerio de Transporte y Obras Públicas" (Entrevista 11).*

Resulta importante saber que se generan alternativas –aunque distintas a PP- que permiten que aquellas organizaciones sin financiamiento y que no logran reunir una cantidad suficiente de votos frente a otras propuestas puedan accerder a un apoyo económico. En el caso de Zona Azul es una respuesta que no presenta continuidad ni se conoce a priori el monto, pues depende de la recaudación realizada por la venta de tickets. Asimismo, el camino de reorientar a otras sesiones de la misma Intendencia o a otras puertas estatales que se ajusten a las características de las instituciones u organizaciones son otras buenas alternativas que no dejan a la deriva lo que la ciudadanía está planteando como necesidad.

Los temas que no "calzan" en los objetivos del PP de Rosario son derivados a otras secretarias si dependen del gobierno provincial, o a la dependencia que corresponda si el tema es de competencia nacional.

> *"Otras áreas de gestión tratan de tomar estas problemáticas e interactuar con el gobierno provincial y nacional, pero son cuestiones que se van metiendo en esto que parecería ser solamente una reunión con los vecinos para planificar cuestiones que tienen que ver con cosas más cotidianas" (Entrevista 17).*

Se visualiza una imposibilidad de separar en las reuniones los temas que competen a PP de los que no, "*Uno no puede hacer un recorte del entorno, ayer por ejemplo hubo reuniones de consejeros de PP en dos distritos, yo estoy segura que más allá de los proyectos que ya estamos trabajando 2019 el tema del día fue la corrida económica que tuvimos, seguramente fue el tema de la reunión, porque es la cotidianeidad la que te va marcando la agenda*." (Entrevista 17).

Para dar respuesta a esto se pensó en fortalecer los espacios de participación todo el año, ámbitos que no fueran solo las asambleas en miras de constituirse solo para el PP, se decidió acompañar esa línea con otro dispositivo en base a experiencias previas evaluadas favorablemente: "*(…) teníamos una experiencia, en esos territorios, que habían tenido mucha tensión desde la convivencia y la seguridad, desde la gestión habíamos armado Mesas Barriales, que la gestión junto con otros actores, que no siempre tenían que ver con la gestión local, muchas veces tenían que ver con el nivel provincial, estableciera mesas de diálogos con los vecinos, para bajar un poco los indicadores de violencia, y nos había dado resultado*" (Entrevista 17).

El dispositivo consisitió reuniones mensuales en distintos territorios con los vecinos que sirviesen para agendar temas vinculados a la gestión, con lo cotidiano, contemplando que muchas veces la gestión no puede dar respuesta a tales problemas pero que permitía hacer de interlocutores, donde la municipalidad cumple el rol de acercar las partes. "*Entonces nos dimos una dinámica establecer por lo menos un consejo barrial por área barrial y que empezara a funcionar en enero, febrero*" (Entrevistas 17).

Otras miradas reconocen que hay temas que no son objeto del PP y que el distrito las gestiona por otros canales como son las lomas de burro, pavimento, charlas sobre señalización, luces y semáforos en circunvalación que es competencia de la nación. Los vecinos destacan la ventaja de tener un gobierno de cercanía representado en la figura del Director del distrito permita canalizar demandas:
"Esta cercanía, este contacto, ayuda también a transmitir otras cosas que no entran por PP pero que en el barrio son una carencia. En los distritos hay directores que más o menos funcionan dos años. Hace seis años había otro director que escuchó las problemáticas del barrio y se hizo una planta potabilizadora que dio agua a ese barrio que tenía muy poca presión. O sea, vos fíjate todas las puertas que te abre el PP siempre que quede un referente barrial trasladando las inquietudes del barrio" (Entrevista 27).

También es interesante el planteo de algunos participantes de que temas que hoy están canalizadas por PP sean tareas que las cumpla de por si la Municipalidad: "*A mi ahora lo que no me gustaría que entrara es poda y escamonta, no es mucho lo que se gasta en eso pero estaría bueno que lo haga la municipalidad*" (Entrevista 24).

Capítulo 6. El proceso personal, sobre motivaciones y dignificación

6.1. Motivación para participar en el PP

Una indagación clave de este proceso la constituyó el conocimiento sobre los motivos y el por qué involucrarse en el instrumento de PP. El resultado de las entrevistas arroja que se visualiza el mismo como un instrumento que permite solventar y realizar una propuesta concreta, "*es la forma de mantenernos. Al no tener un apoyo institucional, gubernamental, como lo tienen otras instituciones. La cantidad de socios que se tenía en ese momento no daba para costear los gastos"* (Entrevista 6). En algunos casos se identifica como la única alternativa de financiamiento *"Si no fuera por el PP nosotros tendríamos que estar cerrados"* (Entrevistado 3). En otros se entiende que el PP como herramienta de acceso a financiación tiene características que lo hacen más accesible en comparación con otros apoyos con los mismos objetivos: *"Hemos intentado presentarnos a otros proyectos, pero es tan difícil. La policlínica es una ONG y a veces te piden cosas que son muy difíciles de conseguir. Entonces, lo del presupuesto es bastante accesible"* (Entrevista 4).

El PP es una política que es esperada por diversos actores de Paysandú, en las formas de organizarse presupuestalmente las mismas tienen previsto este financiamiento. *"Es algo que siempre se espera el presupuesto. Es una plata importante que te ayuda a mejorar, que con beneficios chicos no podés. Esto es una plata extra, como que caída del cielo que te ayuda"* (Entrevista 7).

Cómo está diseñada la política de PP de Paysandú, no permite que aparezcan en las motivaciones elementos vinculados a los procesos de participación y sus bondades, como un elemento central a partir del cual se construyen y fortalecen actores sociales con poder para incidir y decidir sobre el desarrollo democrático del territorio que habitan. Si bien los discursos cuando se habla de la motivación aluden a mejoras por ejemplo para el club, para que una radio llegue a mayor audiencia, para generar proyectos educativos que impliquen a jóvenes, mejora de atención a personas en situación de discapacidad, los beneficios siempre son para la institución u organización que está presentando la propuesta, sin poder visualizarse como un actor con influencia en la política pública departamental.

En el proceso de Rosario las motivaciones a participar del proceso se vinculan fuertemente a una preocupación por las problemáticas que afectan al barrio, al contexto de proximidad en el que desarrollan su vida cotidiana.

"Siempre me interesaron las problemáticas del barrio. Otras veces llegué con inquietudes de cosas que uno veía que no estaban bien" (Entrevista 20).

"Empecé en el 2013 con unas vecinas de mi cuadra. Nosotros tenemos una avenida que habían ocurrido varios accidentes, y queríamos que pusieran carteles, que arreglaran un poco el barrio, y con tres mujeres de la cuadra decidimos llegar hasta el distrito, me acuerdo que ya estaba cerrado el distrito pero nos atendieron igual, nosotras sabíamos que había arrancado el PP y queríamos saber de qué se trataba. Y me fui enganchando porque vi que eran propuestas para mejorar el barrio" (Entrevista 24)

"Empecé en el 2015, 2016, toda la vida me gustó colaborar, ayudar al otro. Ya venía de una base de que acá en este barrio hay un polideportivo, y traté de sacar a mucha gente de la calle y por ahí no tenía accesibilidad a muchas cosas, materiales, un profesional, yo di gimnasia deportiva y me enganché con el fútbol femenino" (Entrevista 25)

Cuando se revisa la motivación de aquellos que se vincularon con el PP al inicio de la propuesta, post explosión de la crisis del 2001-2004, aparecen razones distintas a las "preocupaciones" por el barrio, las respuestas que se buscaban en el PP no tenían que ver con mejoras en los entornos urbanos, o capacitaciones, sino con demandas de trabajo, de satisfacción de necesidades básicas. Esto se ve como una diferencia con la participación actual, se alude a que en ese momento de los 2000 los participantes eran heterogéneos, incluía población que se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad.

"Fue en el contexto de la crisis después del 2001-2004, donde la crisis acá en Rosario era generalizada, la falta de trabajo, la desocupación abarcaba tanto los barrios de la villa de emergencia de un lado de la vía, y del otro un lado un barrio de obreros, pobre pero de gente trabajadora permanentemente, la mayoría en relación de dependencia, casi todos se habían quedado sin trabajo, hacían changas, veían cómo se la rebuscaban. Y ahí logramos formar una cooperativa que participaba de los trueques. En un terreno fabricábamos cosas para comer y después lo vendíamos en los trueques. Como todo eso lo patrocinaba la municipalidad de Rosario, como un paso siguiente, empezamos a integrarnos a la dicusión del PP que también teóricamente era para conseguir cosas para el barrio. La participación de la gente era generalizada, porque no era que lo hacían porque había que participar, no había para comer. Y en ese momento para ellos fue todo una solución primaria te diría. Intercambiar ropa vieja por un sachet de leche, vendíamos 80 pastelitos un sábado en el centro. Y de ahí vino que participemos también en el PP, generalmente los que nos enganchábamos en eso era gente que no éramos los que más necesitábamos, porque yo tenía trabajo, lo hacía como una militancia a esto, y mi hijo también. Empezamos a participar en el PP, donde también en ese tiempo, que es distinto que ahora, se metieron delegados de las villas de emergencia, la que le llamaban Fuerte Apache, que eran villas que se habían armado en edificios a mitad de construir que los habían ocupado. Participábamos zona sur que se reunía en el distrito sur, participaba una composición muy heterogénea de sectores sociales. (Entrevista 26).

La última visión particular refiere a participar como una forma de canalizar un dolor personal, pero cabe mencionar que esta situación es particular, no por eso menos importante.

> *"Siempre me gustó el trabajo social, venía haciendo cositas, pero cositas tontas, y a partir de que falleció mi hijo fue lo que encontré para decir hago esto y me siento bien, y el dolor medianamente calmó un poco… hasta que empezamos a ser medianamente visibles, y empezaron desde el distrito a invitarme a las reuniones. Cuando medianamente pude entender un poquito PP, empecé a asistir a las reuniones y me pareció una gran herramienta para lograr cosas para el barrio" (Entrevista 29).*

6.2. Satisfacción personal

Los procesos de participación, más allá de sus dimensiones sociales y organizativas, tienen una dimensión que es individual, es decir, aquello que sienten las personas al estar implicadas en un proceso como este. Las entrevistas muestran como en algunos casos lo hacen porque así lo sienten, y en otro, el bienestar que genera su aprobación: *"No sé si dignifica, lo hago porque lo siento"* (Entrevista 2); *"Es importante para nosotros presentarnos, es un estar presente. Te sentís mejor cuando tu proyecto es elegido, porque sentís que la gente lo necesita"* (Entrevista 4), *"Esa es la parte mejor, la que hace más feliz. Eso de que no sintamos parte cada uno, individual y colectivamente de lo que es la democratización"* (Entrevista 29).

Varios/as entrevistados/as declaran que es una experiencia sumamente satisfactoria, de instancias productivas, dado el intercambio de ideas que se genera a la interna de la organización: "*Desde el punto de vista emocional es muy lindo porque tenés que hacer todo un trabajo social que no estás acostumbrado*" (Entrevista 12).

Por otro lado, se destaca el sentirse reconocidos a partir de la aprobación del proyecto: "*Y también uno se siente mirado por parte del gobierno, porque saben en qué consiste cada proyecto, a qué se dedican las instituciones. Te sentís cercano al gobierno*" (Entrevista 4), "*Nos sentimos reconfortados, reconocidos. Te reconocen más el trabajo. La población ya sabe de nuestra existencia, es el proyecto que más se vota*" (Entrevista 9).

Se menciona que la concreción de la postulación de los proyectos, su elección y la posterior ejecución funciona de incentivo para las personas: "*Nos sentimos bien. Haber ganado es un incentivo, para las personas que hacen el usufructo de lo que ganaron me parece que también*" (Entrevista 11), "*Me gusta mucho el trabajo y creo que la gente se motiva en la medida que ve resultados*" (Entrevista 13), "*Si uno ve que le erradicaron el basural, eso es una satisfacción para nosotros porque sabemos que estuvimos ahí, pidiendo. Eso está bueno para nosotros que nos gusta*" (Entrevista 21).

Conocer a otras personas también forma parte de la satisfacción personal, vincularse con personas que no conocen, intercambiar sobre las necesidades: "*Más que nada para conocer vecinos, compartir, más que nada por eso. Hacer visibles un montón de cosas que de otro modo por ahí no se podían hacer visibles. Después que conocí gente de diferentes barrios, estuvo bueno eso*" (Entrevista 20), "*Está bueno porque te juntas con gente de otro barrio, mirá a mi me falta esto*" (Entrevista 22).

La posibilidad de enseñarle a otros a canalizar las demandas, mostrarles los mecanismos de trabajo también producen satisfacción: "*A veces van a mi casa y me dicen: vos sabes que hace un montón que está el foquito de la esquina quemado, vos sabes que está el 147, que podés hacer el reclamo desde ahí. Esas cosas a mí me gustan porque le quiero enseñar al vecino, y veo que el vecino se pone contento*". (Entrevista 24). Es una evidencia también de que el trabajo se logra si es colectivo

"A mi en lo personal me cambió un montón, primero tuve que dejar de hacer otras cosas para poder hacer esto porque no podía con todo. Pero me gustó mucho, encontré un lugar que yo no tenía antes. Encontré un lugar distinto de participación. Ellos me ayudan por ahí a llegar donde yo sola no podría llegar. Yo podría tener la idea loca de juntar a todos los viejitos y llevarlos a la vecinal, pero si ellos no pusieran a disposición una coordinadora que me ayudara con ese grupo. Es algo muy personal, a mí me gusta porque soy muy inquieta" (Entrevista 27).

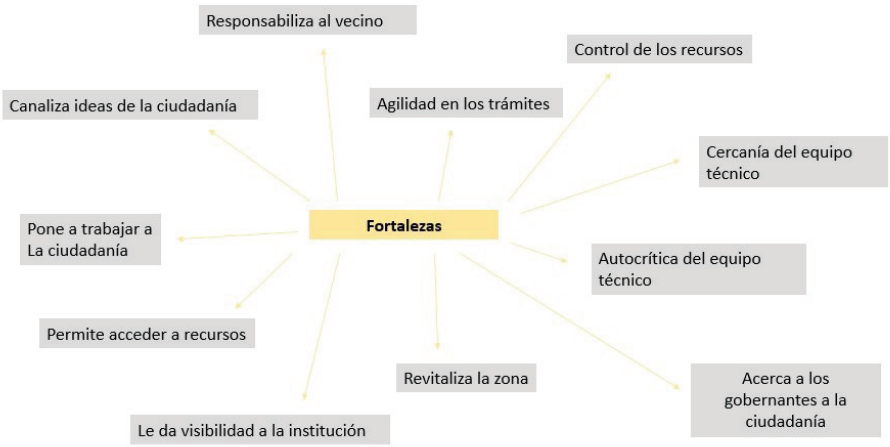
Respecto a este punto se pueden concluir algunas cosas: por un lado que el proceso de participación produce satisfacción personal, y que esto es común a las dos experiencias. Sin embargo, el diseño deliberativo genera satisfacción vinculadas a la dimensión colectiva, como es el caso de conocerse con otros, personas de otros barrios, negociar, enseñar y aprender junto a otras personas.

Capítulo 7. Evaluación de la política de PP desde la perspectiva de los actores involucrados

7.1. Fortalezas del PP

A continuación se presenta una figura en la que se muestran las fortalezas de la política de PP en Paysandú, como puede observarse, emergen una diversidad de aspectos que tienen que ver con el otorgamiento de financiamiento, la transparencia, el equipo técnico, el rol del vecino y el mantenimiento de la política más allá de los cambios de gobierno.

Figura 4. Fortalezas del PP de Paysandú



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas 2018

Una de las principales virtudes que se destaca de la política es la posibilidad de dar apoyo económico a organizaciones sociales que no reciben apoyos del Estado ni de otras instituciones. "*Es algo que re ayuda, que te da la posibilidad de hacer cosas que no las podrías hacer juntando de a pesito. Además acá el tema del fútbol no es muy apoyado, es bastante a pulmón lo que se hace*" (Entrevista 7)

Otra serie de valoraciones se relacionan al rol del ciudadano en los siguientes sentidos, por un lado canaliza la idea y la gestión desde los vecinos responsabilizándolas de la misma: "*Es muy diferente que vos le des la plata y lo gestionen, a que vos se lo hagas. Para mi es importante que se hagan responsables, que es difícil y da trabajo, si… Me parece que hace más responsables a los vecinos. La gente se hace más responsable y cuida más también"* (Entrevista 1). En segundo lugar la idea de que el ciudadano deja de ser un espectador que espera las políticas del gobierno para tomar un rol más activo: "*Que mueve la sociedad. La necesidad te pone a trabajar. Sucede en un gremio, en una movilización, vamos por algo, frente a la necesidad. Te pone a trabajar, logra que el vecino se concientice de un montón de cosas, por lo menos aquellos que tienen el fin común unido*" (Entrevista 12), "*Mayor resistencia en el interior, que un pueblo chico con uno más grande iba en desventaja, y la realidad mostró que si hay un buen proyecto… a veces va en el entusiasmo. Yo creo que eso ayuda a la herramienta de PP, que la gente se entusiasme, que esté alerta, sino está en una letanía*" (Entrevista 1).

Otra de las virtudes más aludidas es la transparencia, asociada al control que se realiza sobre el cumplimiento de las obras, el pedido de facturas así como rendición de las partidas que se van entregando. "*La normativa que tiene el PP me parece muy coherente, evita un montón de cosas, sé que en el primer presupuesto podías justificar el gasto con una nota interna de una institución. Ahora se pide factura y demás, hay que ir, presentar, cuando se rinde una partida recién te habilitan la otra…esta forma de trabajo me parece perfecta, mantiene las cuentas claras para la Intendencia, es más difícil que haya amiguismos, y a su vez le permite a las organizaciones sociales estar más organizados*" (Entrevista 11). Esto ha sido una preocupación central de la Oficina de Presupuesto Participativo, que se ha preocupado desde el inicio de la gestión en ordenar los retrasos que venían de ediciones anteriores.

"Todavía tenemos muchos problemas con proyectos de ediciones anteriores. Ejemplo: tengo 5 PP ganados en ediciones anteriores incluso, al nosotros asumir que pidieron saneamiento para el barrio, entonces ellos con esa plata iban a realizar las conexiones interdomiciliarias. Pero hay 5 barrios, que no están en la planificación de OSE. Nos hemos reunido con los vecinos y les hemos dicho, la solución que encontramos es esta: mientras nosotros estemos nosotros vamos a respetar lo que ustedes eligieron, ustedes se presentaron, fueron aceptados en su momento, y la gente eligió. Ahora, no le vamos a empezar a dar la plata, porque en la medida que empezas a dar la plata y no tienen siquiera la cuenta de OSE abierta, ahí lo único que generas es problemas. Eso es para nosotros un proyecto inviable. Ese tipo de proyectos ahora no se presentó" (Entrevista 1).

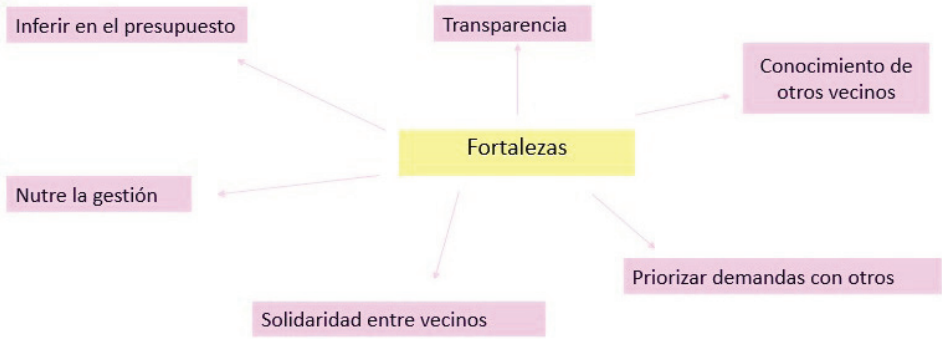
El equipo técnico del PP es visto como otra fortaleza, se destaca su cercanía con las organizaciones, su postura autocrítica y su disposición a seguir la ejecución de las propuestas "*Cercanía con la que trabajan. Me parece que son muy accesibles y siempre están a la orden, dispuestos a ayudar, a dar ideas, para hacer observaciones o corregir*" (Entrevista 4), "*Anteriormente venían, te largaban el cheque en la Junta y ta. Aparecían dos del presupuesto y chau. Esta vez no, vino el Intendente, vino el equipo, tuvimos una charla, se hablaron un montón de otros temas*" (Entrevista 8).

Finalmente, se enfatiza la continuidad de la política más allá de los cambios de gobiernos sucistados desde el 2005 a la actualidad, aun cuando han alternado fuerzas políticas de signos diferentes la misma no ha sido suspendida. Si bien el PP surge en Porto Alegre bajo la órbita del Partido de los Trabajadores, y de ahí se lo asocia a la fuerza de izquierda, este caso evidencia lo que planeta la literatura respecto al PP impartido tanto por la derecha como por la izquierda, tal como menciona la literatura existente (Godfrank, 2006).

"Permanece ante los cambios de gobierno. Está bueno que la Intendencia ha cambiado de gobierno y se ha mantenido el Presupuesto, creo que eso es porque se han visto buenos resultados. Independientemente del gobierno de turno, es como que está instalado en Paysandú el PP" (Entrevista 4).

A continuación se presenta otra figura que presenta las fortalezas de la política de PP de Rosario, como puede observarse, emergen diversos aspectos que tienen que ver con la incidencia sobre el presupuesto público, PP como herrmienta de transparencia del gasto público, conocimiento de otros/as vecinos/as, priorización de demandas con otros/as vecinos/as, solidaridad, retroalimentación a la gestión Municipal.

Figura 5. Fortalezas del PP de Rosario



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas (2018)

Priorizar demandas con otros vecinos configura una de las fortalezas que se destaca de la experiencia participativa desarrollada en Rosario. El proceso implicó el encuentro con otros, que también presentaban necesidades, habilitando un diálogo para conocer esas demandas y así negociar y definir prioridades, lo que se evalúa positivamente tal como muestra la cita que se plantea a continuación:

"Y está bueno porque por ahí en esa instancia conocí a otros vecinos de este barrio, y de otros barrios, porque como se maneja por áreas. Entonces yo llegaba con una problemática, otro vecino llegaba con otra visión que podría ser una posible solución a esa problemática, o planteaba otra que yo no había visto y era más urgente solucionar eso, por ejemplo: que en un barrio hay una calle de tierra y no entra la ambulancia, y nosotros capaz estábamos pidiendo algo como un refugio. Lo del otro era algo más urgente digamos. Fue enriquecedor en el sentido de compartir con los vecinos las diferentes visiones de las problemáticas desde distintos puntos de vista. Intercambiar las ideas y las opiniones para las soluciones, desde una participación directa, no hay que ir, pedir una entrevista, hacer un reclamo. Era como que cada uno planteaba, después se juntaba todo, se selecciona lo más urgente, lo más necesario. Y después el espíritu de cooperación entre los vecinos, eso fue importante, al momento de votar por ejemplo nosotros votábamos algo de otro barrio que no fuera el nuestro y ellos votaban algo de nuestro barrio. En general se daba esa cuestión de colaboración, se fue dando a través del tiempo" (Entrevista 20)

Poder inferir en el presupuesto municipal, en el entendido de decidir a qué destinar un porcentaje del presupuesto público es otra cualidad que se resalta. De alguna forma eso hace que el gasto público sea transparente y para los participantes esto es importante.

"Para mi como herramienta de transparencia y participación es formidable, hay que defenderla con uñas y dientes, hay muy pocos casos en la Argentina donde los vecinos definimos a donde va el 10% del presupuesto. Es el 10% del presupuesto de la segunda ciudad más grande del país, es una porción del presupuesto considerable. Es una herramienta de transparencia sin dudas, en el manejo de los recursos" (Entrevista 19).

"Lo positivo es la transparencia que tiene para ver a dónde va esa plata, a qué va destinado, y qué valor le ponen a cada proyecto, eso está bueno que la gente lo vea" (Entrevista 23)

La solidaridad, el compañerismo, el apoyo en el otro, el involucramiento en el barrio, son valores destacados:

"La solidaridad entre vecinos, el compañerismo, conocernos. Esa camaradería de acompañarnos, de tratar de unos apoyarse en los otros" (Entrevista 27).
"Esa participación del vecino, la funcionalidad, sirviéndole a la democracia. Que el vecino se involucre, esa unión entre los vecinos en lo más primarios, que son los barrios." (Entrevista 29).

Por último, se visualiza al PP como un instrumento que permite agendar prioridades a la gestión municipal. La política de PP como ya se ha mencionado en otros apartados de este trabajo, habilita el planteo de diversas demandas, muchas de las cuales exceden los objetivos de la política en concreto, pero que son retomados por la gestión que busca dónde y cómo canalizarlos.

"Creo que pudo en su momento y lo sigue haciendo, agendar prioridades, y que esas prioridades se vayan sosteniendo en el tiempo. Ir agendándole temas a la gestión, y que la gestión institucionalice esos temas. En un momento todo lo que tuvo que ver con acompañamiento a los temas de violencia de género eran muchos proyectos que iban surgiendo con el PP, se sostenía por PP, llegó un momento en que dejaron de ser proyectos PP. La gestión los incorpora como política pública permanente. Estas cosas le aportaron a la gestión porque era el canal de diálogo abierto con los vecinos" (Entrevista 17).

Si se mira el conjunto de las fortalezas, se ven dos aspectos comunes a ambos procesos: la transparencia, y el rol del vecino involucrándose en el destino del presupuesto público. Pero las demás fortalezas que los participantes señalan son diferentes, lo cuál puede responder a los diseños institucionales distintos de los PP. Es decir, el diseño deliberativo de Rosario tiene consecuencias que el diseño competitivo de Paysandu no puede generar, tal es el caso de conocerse con vecinos de otros barrios, conocer demandas de otros con los cuales negociar y priorizar, desarrollar la solidaridad y el compañerismo en las delimitación de los proyectos del territorio.

7.2. Debilidades del PP

No se ha identificado una debilidad que impere en los discursos de los/as entrevistados/as, sino que aparecen referencias a diversos aspectos que se podrían mejorar, tal como muestra la figura 6.

Figura 6. Debilidades de PP de Paysandú

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas 2018

Existen visiones encontradas sobre los casos en los que una misma organización gana sucesivamente las ediciones de PP, para algunos se debería poner un límite de ediciones aprobadas con el fin de redistribuir entre más organizaciones los fondos públicos.

> *"Creo que no puede ser la misma organización que gane dos años seguidos. Sino vamos a concentrarnos en mejorar sustancialmente una sede de un club suponete y otro no va a tener ni el baño. Eso ha pasado, te dicen ´nosotros desde que empezó el PP lo ganamos siempre´, pero hay alguien que capaz no ganó nunca" (Entrevista 1).*

Sin embargo, para otros limitar las posibilidades de triunfo consecutivo a una institución u organización es un riesgo: "*Hay modificaciones que pueden aparecer y las pienso y le tengo miedo. Por ejemplo, aquel que ganó 3 veces, que no participe más. Bueno, si yo gané de 8, 7 veces, es porque hice las cosas bien, la gente me apoyó*" (Entrevista 3). Se configura una tensión entorno al número de ediciones que una institución puede o no ganar, desde una perspectiva el limitar el número de postulaciones colabora a una mejor redistribución de los ingresos puesto que más organizaciones reciben apoyos, y desde otra mirada una mejor redistribución de los recursos se da financiando aquellas propuestas que reciben más votos, interpretando esto como un indicador de priorización de necesidades.

Otro aspecto perfectible se identifica en la composición de los distritos, en dos sentidos: por un lado el rediseño que implicó en los casos donde se unificaron zonas el aumento de competidores y por otro, cómo está compuesto el distrito:

> *"Las instituciones que competimos por infraestructura estamos casi todas ubicadas en el distrito centro. Tengo entendido que había 11 proyectos en el distrito centro que competimos y ganaba uno. En el distrito oeste creo que había dos, entonces es mucho más fácil. Habría que ver cómo se hace más democrático dentro de cada distrito, o competir todos a nivel de la ciudad. Entonces, hay 20 proyectos en toda la ciudad, los 5 mejores ganan, se me ocurre eso" (Entrevista 14).*

Llegado a este punto, es imprescindible una reflexión sobre la división del territorio en zonas (distritos) y la asignación de igual presupuesto para cada una de ellas. Podría ser necesaria una asignación de recursos en función de las características de los territorios (en este caso los distritos) de manera tal que se contemple su heterogeneidad, por ejemplo: densidad poblacional, índice de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, nivel educativo de la población, cantidad y tipo de organizaciones sociales. Esto permitiría tomar en cuenta las desigualdades socio económicas y colaborar con las inequidades territoriales. El PP de Paysandú tiene una asignación igualitaria de montos por distrito, tal como fuera expresado en el punto 5.1.

Además, se plantean otras cuestiones como estipular montos de menor porte dentro del rubro de infraestructura de forma tal que aquellas organizaciones que necesiten realizar reparaciones puedan postularse, que el horario de votación sea más extenso, estipular un cronograma de fecha para entrega de partidas, generar espacios de encuentro con las demás organizaciones financiadas a efecto de conocer sus avances y acciones que puedan ser replicables en otras instituciones. Una última debilidad de la política de PP en Paysandú habla de aquellas situaciones en las que se aprueban proyectos cuyo objetivo es cumplido por la Intendencia.

> *"Por ejemplo, una ONG que se dedica a castrar animales, gana 300.000 pesos, hace uso de esos 300.000 y después se siguen realizando, porque la Intendencia sigue apostando a través de la comisión de zoonosis. Ahí hay un área que no sé si tendría que entrar el presupuesto participativo, capaz de repente tendría que venir como política de estado. Y ahí habilitás que pueda ingresar otro. La ONG castradora de animales sacó 1200 votos, es impensable llegar a eso, juega mucho la sensibilidad de la gente, porque la gente dice al perrito no lo vamos a matar, vamos a castrarlo (Entrevista12).*

Esto coloca el pienso sobre cuáles son los temas que debe apoyar el PP, ¿puede estar entre ellos temas a los que el gobierno departamental ya esté dando una respuesta?

Por último, un obstáculo que no emerge de las entrevistas realizadas a los referentes de las organizaciones sociales pero que es comentado como un planteo del interior del departamento al equipo técnico de PP es la propuesta de que al seleccionar un solo proyecto por cada Municipio/Junta Local tienen ventaja de ganar las localidades de mayor cantidad de habitantes. Pero nuevamente el argumento de la política es intentar aumentar los montos de los proyectos para habilitar la realización de obras más grandes que puedan tener más impacto. "*Nosotros lo que no queremos más es hacer el desparramo de los $25000, que al final no le servía a nadie para nada. Era plata que se diluía*" (Entrevista 1).

A continuación se presentan las debilidades del PP de Rosario, como puede observarse, no son tantas, esto es producto de la concentración de las percepciones básicamente en cuatro aspectos, a saber: demora en el cumplimiento de las obras, acotamiento de la participción, fiscalización de la votación, no actualización de la herramienta.

Figura 7. Debilidades del PP de Rosario

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas 2018

Una primera debilidad identificada para el caso Rosarino y que no aparece en el proceso de Paysandú se vincula a un acotamiento del proceso participativo, se percibe una disminución del rol de las asambleas barriales, y una convocatoria dirigida. Este último aspecto fue mencionado en el punto 5.2.1. cuando se analizaron las formas de convocar a la ciudadanía al proceso.

> *"Como concepto de participación es interesante, mi sensación es que nunca funcionó de ese modo, y como si inclusive se hubiera ido achicando, como que al principio tenían mucha más presencia las asambleas barriales, de hecho al principio yo recuerdo haber escuchado por la radio que se convocaba y de más, en algún momento fue un espacio de participación de los vecinos y las vecinas, no sé qué pasó ahí, qué lectura se habrá hecho de parte de las coordinaciones de las asambleas, que pareciera que fue cada vez más dirigido, como si se hubiera estructurado la participación, ahí como que pone en tensión la parte democrática de la participación" (Entrevista 18).*

Esta debilidad sucita alarma, puesto que el diseño está pensado para contemplar la más amplia participación, de organizaciones, instituciones, pero también de vecinos no organizados, sin embargo, si no se difunde masivamente el instrumento, si no se convoca a la población y se "dirige" la invitación, se está lejos de lograr los objetivos que se propone la política.

La debilidad más remarcada es el tiempo de demora en cumplimiento de las obras, para muchos esto va en desmedro de la participación, puesto que la herramienta pierde credibilidad, desmotiva a los participantes y genera desconfianza en los actores políticos.

> *"Para mi mucha gente dejó de participar porque hay mucho tiempo entre que se diseña el proyecto, se vota y se ejecuta, y muchas obras no se ejecutaron, entonces como que fue perdiendo credibilidad". (Entrevista 18).*

"Hay cosas del año 2012, 2014, votadas, aprobadas, presupuestadas, que no se realizaron. Y algunos vecinos hemos ido con esa inquietud: no se hizo esto por lo que tanto hemos discutido, trabajamos, se le dio factibilidad, se votó, y no se cumplió. Y las respuestas son medio evasivas digamos, ese dinero se gastó evidentemente en otra cosa y la obra está sin hacer. Y son cosas necesarias, semáforos por ejemplo, donde hay accidentes, circulación vial con el tema de unos camiones que circulan en lugares prohibidos. (…) Las respuestas son que se diluyen, no hay una respuesta concreta. Está todo muy bueno pero como que falta el ajuste final de la concreción. Son cosas necesarias, estamos hablado de vidas, o de discapacidades, son cosas imperiosas, y todos los vecinos las ven. (Entrevista 20).

"Lo negativo que habría que manejar es el tema del dinero, a la hora que tiene que llegar. Porque sería bueno que vote este año y el año que viene tenga solucionado lo de este año. No que se vaya acumulando por falta de dinero" (Entrevista 25).

"Lo negativo, que a veces no se cumple cómo se debería cumplir, y es muy triste para aquel que le pone el alma y el cuerpo. Yo gané arrasando el iluminar mi barrio y son 7 cuadras que había que iluminar, lo ganamos entre todos los vecinos y nunca se iluminó. (…) Después una plaza que la habíamos pedido tanto, pero se hizo la apertura, se hizo una obra maravillosa donde pedíamos la plazoleta, enfrente" (Entrevista 29).

Estudios previos como el de Signorelli (2009) anunciaban una baja en la participación de Rosario, a raíz de desconfianza en los consejeros así como en la concreción en tiempo y forma de las obras, por lo cual recomendaba fortalecer la comunicación entre la Municipalidad y los vecinos, para conocer el progreso de las obras que se van ejecutando. Parte de la respuesta a esta falta de confianza se intenta mitigar con la información que se genera en rosarioparticipa, como ya fue expuesto en el punto 5.2.2.

Un tercer aspecto que se menciona es repensar la herramienta, en varios sentidos: el primero en relación a los avances tecnológicos y a nuevas formas de llevar adelante las deliberaciones, discusiones, y el segundo alude a realizar modificaciones de acuerdo a como se piensan actualmente los territorios, reconociendo heterogeneidades que tensionan un instrumento que en distribución del presupuesto si reconoce diferencias, pero no en otros sentidos que hacen al trabajo de participación.

> *"La cantidad de tiempo largo que uno hace, porque venimos una hora, una hora y media todos los miércoles, capaz que estaría bueno ampliar, modernizar, y hacer los foros o los comentarios por internet, o abriendo un chat, no un grupo de WhatsApp, pero si una plataforma diseñada para que todos los consejeros estemos comentando, diciendo cosas, que se puedan hacer videollamadas, para que se pueda modernizar" (Entrevista 23).*

> *"(…) desde 2002 está el PP, pero me parece que con el paso del tiempo las herramientas de participación necesitan ir teniendo ajustes y creo que el desafío está en poder repensar la herramienta, relanzarla respetando las diversas y múltiples realidades territorales, no es lo mismo la realidad del centro de la ciudad que las realidades de un distrito, no tiene que ver con las carencias ni el falso mito de las dos ciudades, sino que tiene que ver con cómo se transitan incluso los territorios, no es igual entre el sudoeste y el oeste. En términos de infraestrucutra somos iguales, pero no se transitan igual los territorios, no se transitan igual las instituciones, me parece que el desafío está en repensarla y relanzarla "olfateando" más esas particularidades propias de los territorios. Y son tiempos difíciles para la participación en general" (Entrevista 19).*

Por último, como debilidad aparecen los problemas de fiscalización de la etapa de votación y de seguimiento de los proyectos. Cabe decir que fuera de grabación en un de las entrevistas se relató una experiencia en un Centro Distrital donde una urna tras la votación estuvo un mes en el local hasta que la Municipalidad procedió a retirarla.

> *"Otra etapa es el cumplimiento de lo que se votaba. Ahí yo creo que hay un poco de falla. Tiene que haber orgánicamente, yo creo que está cuando se creó el presupuesto, que tenía que haber una comisión de seguimiento, hicimos alguna instancia de reuniones de seguimiento pero no con una continuidad o un peso que dijeras; estamos siguiendo esto que votamos que estaba presupuestado y no se hizo. Es como que quedaba diluido en el tiempo" (Entrevista 20).*

El mayor pedido de fiscalización parece ser la debilidad común a ambas experiencias, el resto de los aspectos a corregir no son coincidentes. Nuevamente, al igual que con las fortalezas, se entiende que el diseño institucional de la política tiene consecuencias claras y específicas, por ejemplo en Paysandú donde no se generan ámbitos de deliberación, no se diseñan proyectos comunes al distrito, se destaca la alta competencia entre organizaciones/instituciones, el triunfo de una organización/institución en concreto en reiteradas ediciones, puesto que cuenta con un electorado que así lo permite, y el poco encuentro entre organizaciones. Se recuerda que las instancias que nuclean a los participantes solo son la reunión inicial informativa del PP y en la que se presentan los proyectos ganadores tras la instancia de votación.

Capítulo 8. Deliberación y competencia, ¿cuáles son los aportes a la democracia?

8.1. Las Asambleas

En el caso de Paysandú si bien desde el órgano gestor de la política se habla de la primera instancia de encuentro donde se presenta la política a la ciudadanía como una instancia de Asamblea, la mayor parte de los/as entrevistados/as reconoce que esa jornada constituyó una reunión informativa, donde se presentaron las bases de la propuesta y se despejaron dudas sobre las mismas. Esos encuentros se realizan por distrito, siendo la instancia de notificación de los proyectos ganadores el único momento en el que se reunen la totalidad de instituciones o personas postulantes de proyectos.

"Fuimos convocados a la presentación oficial del presupuesto. Fue simplemente informar. No fue en el distrito, fue otra compañera, yo no fui. Después de eso no fueron convocados a ningún tipo de asamblea" (Entrevista 3)

"A una asamblea no, a una reunión informativa. Todos los años antes de empezar hay 3 reuniones obligatorias, a las que hay que asistir porque ellos te informan cómo va a ser el proyecto. Son 3 reuniones previas a la presentación del proyecto, donde en las dos primeras te explican cómo armar el proyecto, porque hay gente nueva, la división de las áreas, para qué áreas te podés presentar. Las dos primeras es información de ese tipo, y después la tercera ya podés llevar el proyecto medio armado, ellos te lo miran, te hacen observaciones. Están buenas esas reuniones más que nada para la gente que se presenta por primera vez. Las reuniones se hacen por distrito. La revisión del proyecto, la respuesta a las dudas es individual, te atienden individualmente" (Entrevista 4).

No es claro el número de reuniones que se realizan previo a la postulación del proyecto, en algunos casos las entrevistas refieren a una, en otros a tres, esta información no figura en las "Bases del llamado. Presentación de Proyecto" año 2017 presentes en la web de la Intendencia de Paysandú (2019). También hay versiones distintas sobre dónde fueron las reuniones, aunque la Intendencia manifiesta que fueron de carácter distrital. Asimismo, el espacio es valorado positivamente.

La Intendencia de Paysandú declara que tuvo intenciones de modificar el diseño de la política, generar una etapa deliberativa, pero que esta idea se vio frenada por la propia ciudadanía que ante la propuesta manifestó las limitaciones que encontraba: la capacidad argumentativa.

> *"Nosotros en un principio pensamos hacerlo en forma asambleístico, o sea, que la gente presentara sus proyectos y dándole el ok la parte técnica, que lo defendiera en asamblea, y al salir de la asamblea, pudieran votar. No funcionó, nos pidieron que no, la gente nos dijo que no, que era mucho entrevero, que había gente que tenía más labia para defender y que entonces iba a ganarle. Se expresan poco, acordate que nosotros arrancamos por el interior, se expresan poco. Nosotros notamos que eso era una dificultad. Pararse delante de los demás también" (Entrevista 1).*

Si bien ningún relato de los actores implicados en el PP de Paysandú manifiesta que la reunión introductoria del proceso tuviera como objetivo la discusión del reglamento de la política, el relato anterior permite ver que la Unidad de PP recogió percepciones de los participantes y realizó modificaciones al respecto, evidenciando una incidencia en el diseño de la misma.

Para la Dirección de Descentralización y la Unidad de PP de Paysandú virar el diseño hacia una propuesta de razgos más deliberativos le resultaba una alternativa interesante como forma de ampliar la participación. Pero, como se mencionó anteriormente, ante la negativa de la comunidad en las primeras instancias informativas se optó por no efectuar tal cambio.

> *"La idea era interesante como para ir estimulando otro tipo de participación, más allá del voto. Nosotros siempre decimos que si hay alguien que defiende el proyecto se compromete muchísimo, pero si vos escuchas a alguien y te entusiasma con su proyecto, te comprometes más. Pero viste que la participación está difícil. La idea fue presentada cuando hicimos la presentación del proyecto a nivel masivo, cuando hicimos las primeras asambleas. En las primeras dos tuvimos ese obstáculo, por eso sobre la marcha rectificamos. Hacíamos una modificación muy importante como para arriesgar un método que no funcionara" (Entrevista 1).*

Este escollo que la ciudadanía ve en la deliberación evidencia un ciudadano alejado del ágora pública y de las destrezas de los intercambios discursivos, tal como señala la literatura. Este punto es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las sociedades actuales, se necesita fortalecer a los ciudadanos en sus capacidades participativas y deliberativas, para que puedan transitar por estos caminos de la participación de otra forma.

Para otros sin embargo, se configura como una alternativa útil para modificar aquellas situaciones en las que los proyectos ganan porque la institución que lo propone logra por su conformación un número importante de votos. "*No lo veo mal. Eso de que se defina todo en una urna, en una votación, no sé... Porque esa gente mayor de algunos clubes arrastra mucha gente, y capaz que el proyecto no es tan bueno"* (Entrevista 2). De alguna forma esta mirada cuestiona la votación como instrumento para la toma de deciones. La paradoja de la votación de Condorcet muestra cómo en determinados escenarios la votación mayoritaria podía producir mayorías cíclicas con lo cual el requisito de transitividad es violado (García Da Rosa, 2007), a esto se refería Gallardo también cuando planteaba que su modelo deliberativo intenta considerar las decisiones mayoritarias que conllevan al éxito.

Sin embargo, los procesos deliberativos no están exentos de críticas tal como se muestra a continuación:

> *"Puede ser profundamente democrático, o puede llevarte a enfrentamientos, en nuestro caso por ejemplo con Aprodime, que hace un trabajo espectacular. Me parece que discutir si es más importante rehabilitar a alguien por sobre la atención del down, o un disminuido mental, a mi personalmente me rechina un poquito. No sé que pensaría la madre de un down si yo estoy diciendo que es mucho mejor la plata para recuperación que para un niño down. Me parece que ahí entra un poco la ética. Te digo una cosa, yo no lo quiero (al formato asambleario). Discutir con la gente de Aprodime me parecería dantesco. Porque si yo estoy discutiendo frente a una entidad deportiva, en algún momento a mi se me va a escapar: "A si que vos preferís algo para el fútbol que para que el discapacitado pueda caminar mejor?" (Entrevista 3)*

Aparece en este discurso las tensiones al definir qué priorizar entre preferencias individuales, ¿cómo se dice que algo es más importante que otra cosa? Quienes defienden la delibración dirán que la discusión argumentada y los recursos del habla se configuran como los instrumentos que se posee para intentar resolver los desacuerdos primarios. Amartya Sen (2002) plantea que el debate público y la delibración que anteceden las definiciones cumplen un rol clave al someter las preferencias individuales a un proceso de análisis de sus efectos positivos y sus dificultades. "*Hay que conceder especial importancia al papel del debate público y de las interacciones sociales en la formación de unos valores y compromisos compartidos*" (Sen, 2002: 4).

Entre las bondades de disponer de intercambios discursivos aparecen temas como el de transparencia e información, sin embargo no aparecen virtudes asociadas a las instancias argumentativas.

"Me parece que está bueno porque muchas veces te quedas sin saber en qué consiste. Está bueno que cada proyecto defienda su idea, la expongan. Aclara mucho a la gente, queda como transparente. Que sea abierto a la comunidad, que aunque no presente proyecto pueda venir a escuchar" (Entrevista 5). "Está bueno que cada quien defienda lo que presenta. Que te den la posibilidad de defender, de explicar, hay cosas que las ven de otra manera, o no la saben" (Entrevista 7)

Esta última cita no coloca en la mesa la dicusión de que la deliberación habilita a que los involucrados puedan modificar sus preferencias primarias, o los resultados que lograría la acción comunicativa: "*un intento de buscar, por medio de una reubicación de la razón centrada en las potencialidades del lenguaje, las pautas necesarias para garantizar un acuerdo racionalmente motivado en un contexto democrático participativo, complejo y postradicional.*" (García Da Rosa, 2007: 26).

El caso de Rosario tal como se mostró en el punto 5.1 presenta dos instancias de tipo asamblearías, a saber: *los consejos barriales y los consejos de participación.* Los primeros surgen como un ámbito que intenta superar un espacio donde solo se piense el diseño de proyectos de cara al Presupuesto Participativo, intentando convertirse en espacios de participación más permanentes, se establece como un dispositivo continuo donde volcar los temas que preocupan a los habitantes en su cotidianeidad, independientemente de la pertinencia que tenga para la gestión municipal.

"Son reuniones mensuales en distintos territorios con los vecinos que sirven para agendar temas que tengan que ver con la gestión, que tengan que ver con lo cotidiano, muchas veces la gestión no puede dar respuesta pero permitía que hiciéramos de interlocutores, que acercáramos las partes, cuestiones que tuvieran que ver con gestiones más provinciales, nacionales, entonces nos dimos una dinámica de establecer por lo menos un consejo barrial por área barrial y que empezara a funcionar en enero, febrero, en cualquier momento del año, y en ese ámbito, en determinado momento del año aparecía el tema del PP" (Entrevista 17).

De acuerdo con lo planteado en las entrevistas se realiza al menos una asamblea por área barrial, cada distrito está dividido en 7 áreas barriales y cada área tiene más de un barrio. Se realizan en espacios públicos, en centros de salud, un CBB, o una organización de la sociedad civil: una vecinal o un comedor.

La realización de las asambleas a escala barrial muestran también una necesidad de mayor proximidad, de avanzar hacia la escala más local, de forma tal de recoger puesto que, tal como decía Dalh (1999) las comunidades más chicas son escenarios de expresión, de implicación y de hacer en conjunto, ergo, cuanto más pequeña es la unidad democrática más posibildades tiene la ciudadanía de inferir en las decisiones de la esfera política.

Resulta interesante la articulación de los Consejos barriales con el espacio de los Consejos de participación: "*(…) un momento donde decir, ahora tenemos esta posibilidad de agendarle prioridades de gestión a lo local, donde nos podemos poner a pensar proyectos concretos a los cuales les podemos asignar un presupuesto, los podemos diseñar juntos y vos tenes la posibilidad de auditar la ejecución*" (Entrevista 17). El ciudadano de a pie no tiene su pensamiento compartimentado en función de lo que las diferentes instituciones o niveles de gobierno financian o puede apoyar, ergo, es razonable pensar en un continuum de participación con eje en las necesidades de la ciudadanía y una derivación y articulación a cargo del gobierno municipal en función de las competencias que presenta cada actor. Pensarlo así podría simplificar de alguna forma el diseño participativo, que por momentos puede ser complejo de comprender para el ciudadano que no estuvo en su diseño. Algunos resultados de las entrevistas realizadas muestran lo expresado anteriormente:

> *"Nosotros como institución sí participamos del consejo barrial, lo que antes se llamaban mesas barriales. Lo que no me queda muy claro es la implicancia del consejo barrial con el PP. No me queda claro que desde el consejo barrial salgan los proyectos para el PP" (Entrevista 18).*

"Puede pasar que algunos confundan cuando le preguntas por la asamblea y el consejo de participación. Porque nosotros tenemos otra instancia de participación que no es PP que son los consejos barriales. Y muchas veces los vecinos dicen la asamblea del PP y voy a la reunión del presupuesto. Por ahí el consejo lo confunden con el consejo barrial. Está más instalada la idea de la reunión del PP, por lo menos en el caso de los consejeros. Hay algunos distritos, esto también tiene que ver con la flexibilidad de la política de participación, nosotros tenemos diferenciadas las instancias de los consejos barriales, de las instancias de los consejos participativos. Hay actores que participan en ambos, o en uno, o en otro, nosotros lo tenemos diferenciado, pero por ahí se confunde". (Entrevista 19).

Los aspectos positivos que se evidecian de los consejos barriales son las potencialidades que se coloca sobre la figura barrial y por otro lado la articulación interinstitucional y multinivel.

"Nosotros a los consejos barriales lo tomamos como algo positivo, nos parece que nos permitió potenciar la figura de la organización vecinal, nosotros en la ciudad tenemos una trama de vecinales, esto es, organizaciones de la sociedad civil que funcionan autónomamente, con personería jurídica, entonces en algún punto alentamos desde los consejos barriales la formación de esas comisiones vecinales. Desde nuestra dirección de comisiones vecinales hacemos un acompañamiento de qué necesitan desde lo jurídico, desde lo contable, porque nos interesa fortalecer el entramado social, el capital social, más allá de que vos te corras, es una instancia de los vecinos" (Entrevista 17).
"El consejo barrial con instituciones del Estado de diferentes niveles que nos juntamos mensualmente a discutir proyectos para el barrio. Nos sentamos a discutir de igual a igual, el coordinador de un centro de salud se sienta con el vecino, con nosotros, y si es necesario se convoca a alguien del Ministerio de Educación por ejemplo" (Entrevista 19).

De alguna forma estos relatos evidencian la necesidad de establecer otros diálogos cuando se está pensando el bienestar colectivo, que implica a nivel local el encuentro de actores políticos y ciudadanía, pero también encuentros de actores de diferentes niveles de gobierno (municipal, provincial y nacional). Como planteaba Anunziatta (2011), el objetivo de los dispositivos como las asambleas barriales es cristalizar una escucha, un canal para manifestar las necesidades, los deseos, la disposición al contacto, y el reconocimiento de la particularidad (Signorelli, 2019).

Profundizando en la figura de los consejos barriales, se pretendió conocer más sobre la participación en los mismos, identificando que aquí parece haber mayor participación en términos cuantitativos: "*Lo que ahora está funcionando un poco mejor son las mesas barriales, pero viene un referente, no es que vienen todos los vecinos. Viene un referente del barrio, del otro barrio, eso sí está siendo más participativo*" (Entrevista 21). Se destaca que participan entre 40 y 90 personas dependiendo de la temática que se vaya a abordar: "*Una reunión de consejo barrial puede oscilar entre los 40 y los 90 vecinos, depende de cuál es el tema que se trate, si ha sucedido algo en ese territorio. Siempre tiene acompañamiento técnico por parte de la secretaría*" (Entrevistas 17).

En relación a quiénes se involucran se hace referencia a vecinos, referentes de un comedor, una vecinal, así como de un centro de salud.

El otro espacio de participación son los **Consejos de Participación**, donde el tema central como se mencionó es el Presupuesto Participativo. Las reuniones se realizan durante dos meses, cada semana se citaba a un área barrial, los encuentros se realizaron en instituciones, en organizaciones de la sociedad civil, en espacios públicos, en vecinales, en clubes.

El equipo de gestión manifiesta en las entrevistas realizadas su convicción de que de esa forma se acercaba mucho más la herramienta a la gente. Siempre se intentó que participaran de las discusiones y de la elaboración del proyecto al menos un coordinador de alguna otra área urbano o social, de forma tal que los vecinos no están solos, están junto a técnicos de la municipalidad y el director de distrito trabajando en conjunto. "*Siempre está Patricia que es la jefa, todos los miércoles nos propone cosas, y está el director que está a cargo también, y siempre hay un ingeniero, alguien de salud, alguien de cultura que más o menos nos van guiando*" (Entrevista 23).

Como se mencionó en el apartado sobre los cambios sucitados en la política, ahora se trabaja por área barrial, un área barrial incluye dos o tres barrios: "*entonces los proyectos se trata de que sean para todo ese sector, si nosotros pedimos uno tiene que ser compartido con los otros. Ahora es como más abierto, se juntan varios barrios y se arma como un sector, área barrial 4 ponele*" (Entrevista 21).

Se ponen en juego un proyecto distrital y tres barriales, el distrital debería implicar a todos los habitantes del distrito y lo que estos entiendan como problemática del mismo, por ejemplo plazas que necesitan intervenciones, se elaboran proyectos para todas las plazas del distrito, de acuerdo al relato que comparten los entrevistados.

> *"En las Asambleas se invita a todo el distrito, ahí están todos los barrios de todo el distrito, todas las áreas, que son 7 u 8 áreas, y después se dividen por áreas barriales y trabajan en conjunto. El vecino de Tio Rolo trabaja con el de puente, propuestas para mejorar el área. Después tenemos una distrital que participan todos. Acá donde nosotros estamos parados ahora corresponde al área número 1, cuando vos querés trabajar un proyecto para el barrio, por ejemplo iluminación, entonces trabajamos los 5 barrios juntos y pedimos: qué cuadra de tu barrio crees que tenemos que mejorar, y ese proceso se junta. Si sale ganador es para los 5 barrios. Después hay uno distrital, eso ya sería para todo lo que es plazas, o los proyectos para los chicos, para jóvenes" (Entrevista 24).*

Es importante conocer cómo se trabaja, cómo se toman las decisiones y cómo se arma el proyecto. Las entrevistas relatan una construcción colectiva entre los vecinos y los técnicos, reconociendo que determinados aspectos técnicos requieren de apoyo profesional.

> *"Esta chica Patricia todas las semanas nos va dando un papel donde tenemos que ir cerrando, donde tenemos que ir escribiendo o narrando el proyecto de por qué queremos hacer la huerta, por qué hace falta la feria. Ahí tenemos que poner por qué le hace falta a este barrio es pobre, necesita aprender un oficio, para que les provean de las chapas y los tablones, para que les enseñen y les eduquen, para que sean emprendedores. Uno tiene que ir narrando eso, ella le da el toque final con las terminologías que ella sabe como hacer, lo manda al área que corresponde y ellos dicen si es factible o no" (Entrevista 23).*

Para el caso del proyecto distrital se planteó que lo deciden los consejeros juntos, para lo cual realizan una lluvia de ideas sobre los proyectos que serían necesarios realizar, los que han versado sobre diversas temáticas: calles recreativas, cursos de oficio, talleres culturales, entre otros. Esto se realiza en tres o cuatro reuniones. No es en esa instancia donde se les notifica sobre su viabilidad, sino que una vez redactado pasa a una etapa de evaluación:

> *"entre todos los consejeros nos reunimos y nos ponemos de acuerdo. También nos van a decir de todos esos proyectos distritales cuáles son los que quedan. A medida que van pasando las semanas nos van diciendo este sí, este no, y bueno, ahora que ya estamos cerca del 8 que arranca la votación, nos dijeron: bueno chicos, se tienen que quedar con tres" (Entrevista 23).*

> *"Después tenemos una última reunión que se dice cuáles son los factibles. Por decirte, un proyecto que excede los 15 millones es imposible, ya no es para el área del PP, hay que verlo por otro lado. Después vuelve a esa oficina donde lo revisan, nos volvemos a reunir y nos dicen tal es elegido y tal no" (Entrevista 29).*

La forma de trabajar que definen, es hacerlo juntos, con el propósito de no competir y perder, deciden agregar para tratar de lograr la mayor posibilidad de iniciativas.

"Cuando son las primeras asambleas vos presentás todos los proyectos que vos quieras, podés presentar 5, 10 proyectos, después se van analizando, y se pueden agrupar los proyectos, suponete: barrio Alvear, pidieron iluminación y poda, porque van para un lado y por el otro, un parapelota para la plaza, entonces lo que hacemos es juntar esos proyectos para que se pueda, porque te dan determinada plata para cada proyecto, lo que hacemos es trabajar y tratar de juntar iluminación, poda y mantenimiento de la plaza los hacemos junto, entonces si sale el proyecto salen las tres cosas" (Entrevista 24).

Hay experiencias que muestran mayor articulación y compatibilidad en la unión de dos ideas a priori distintas:

> *"Si es de movilidad por ejemplo, que hicimos uno que fue re lindo de poner garitas en todas las paradas de los colectivos, y ahí se juntó movilidad con información de violencia de género, de trata, se agrupó y a la vez se hizo dos proyectos en uno, se hizo las garitas e información en todos los arribos de los colectivos, o en las garitas iluminadas. Depende que las secretarías se pongan de acuerdo de hacerlo en conjunto" (Entrevista 24)*

Al finalizar el armado de los proyectos los técnicos realizan un costeo económico de los mismos, se devuelve a los consejeros con un presupuesto asignado, por tanto ese proyecto aprobado con ese monto debe ser realizado. La valoración de la organización del proceso es positiva. Cabe destacar algunas apreciaciones que realizan ciertos consejeros cuando evalúan que los costos del proyecto propuesto es muy alto, procuran otras fuentes de financiamiento.

"A veces decimos este proyecto no nos conviene, lo mandamos como reclamo de obra pública, no sé, que se rompió la cloaca. Si la gente lo pidió va como obra pública, pasa a la secretaría y no se pasa a PP" (Entrevista 21).

"Los vecinos me dijeron que problemáticas tienen en sus barrios, o qué querían mejorar, yo vengo acá y nos reunimos todos los miércoles para proponer y hacer proyectos. De cada barrio tenemos que tratar de que queden tres, entonces, ya estamos en la etapa final. Hoy nos tenemos que juntar y ya nos dicen cuánta plata se destina en eso, y si es factible, si es viable que se pueda hacer ese proyecto o no. A fines de noviembre vamos a hacer esta etapa de la encuesta, yo voy a los barrios a que voten esos proyectos" (Entrevista 22).

"Es una charla, un debate, cuál sirve, cuál no, cuál cosa puede ir por presupuesto participativo, y cuál cosa puede ir por fuera del PP. Por ejemplo las lomas de burro no van por PP, va por un pedido que hace la gente y vienen acá y al distrito y piden que necesitan más lomas de burro, hay cosas que te dicen, esto es por fuera" (Entrevista 23).

En relación a la participación en estos espacios identifican (como ya se ha mencionado en otros apartados de este volumen) una disminución en la cantidad de personas que se involucran en el proceso, asociado a la apatía de los ciudadanos respecto al foro público, así como descreimiento en los procesos:

"Antes sí, pero ahora cada vez más flaco el tema, los 3 últimos años cada vez menos gente. La gente creo que está con otros temas, cuesta mucho, hay cierto descreimiento y desgaste. Por ahí me encuentro con gente de otros barrios y me dicen, este año no fui porque tal cosa no la cumplieron" (Entrevista 20).

"Como concepto de participación es interesante, mi sensación es que nunca funcionó de ese modo, y como si inclusive se hubiera ido achicando, como que al principio tenían mucha más presencia las asambleas barriales, de hecho al principio yo recuerdo haber escuchado por la radio que se convocaba y de más, en algún momento fue un espacio de participación de los vecinos y las vecinas, no sé qué pasó ahí, qué lectura se habrá hecho de parte de las coordinaciones de las asambleas, que pareciera que fue cada vez más dirigido, como si se hubiera estructurado la participación, ahí como que pone en tensión la parte democrática de la participación" (Entrevista 18)

Como fuera mencionado, los Consejos de Participación implica la designación de consejeros, no es abierto a todos los vecinos, sino que estos serán representados por alguien. Es decir, dentro del propio dispositivo de participación que responde a las debilidades de la democracia representativa, se reproduce la lógica de representación. Los procesos de elecciones de los consejeros para integrar los Consejos de Participación no están excentos de dificultades. No existen mecanismos formales de elección de los mismos, quedan sujetos a quienés expresan tener interés y tiempo disponible para tal tarea.

"Los consejeros se eligen entre los vecinos, en realidad no es que haya pila de consejeros que quieran participar, la gente está con sus problemas, sus tiempos. Entonces el tema justamente es conseguir los consejeros. Se elige entre los que están ahí: vos podés?, vos no podés? Como que no hay disputas de los consejeros para ver quién va, al contrario, como que se da participación a todo el que se acerca" (Entrevista 20)

En las asambleas barriales se definen quienés son los consejeros, no puede asumir este rol alguien que no haya participado del proceso de asambleas, esto es muy importante en la medida de poder darle continuidad y coherencia a ambos dispositivos de participación. No está estipulado un número fijo de cantidad de consejeros a integrar los concejos, para los entrevistados esto depende de la motivación de cada persona de involucrarse en una tarea voluntaria, que tiene como fin último la mejora de calidad de vida de los habitantes de su barrio:

> *"Alrededor de 15 consejeros somos, es las ganas que tenga la gente de querer cambiar el barrio. En el barrio somos 3 personas, nuestra zona somos 3 del mismo barrio. Es la gente que siempre viene acá y toma los reclamos y acá te dicen si querés mejorar tu barrio tenés posibilidad de ser consejera, pero tenés que venir todas las semanas y firmar de que estás acá. No podés entrar en la última etapa y decir un proyecto si no estuviste participando y siguiendo todo eso. Así que es algo de corazón que uno hace por querer mejorar algo del barrio" (Entrevistado 22).*

Tampoco está estipulado el tiempo de ejercicio de un consejero, algunos discursos evidencian el desempeño del rol desde hace varios años. Pareciera esto estar vinculado con la baja de participación que se percibe, flexibilizando requisitos del cargo de consejero para poder contar con los mismos:

> *"Cada uno se compromete a participar, nadie te elige, ni nadie te hecha, al contrario. A mi por ahí me dicen Mariana hace mucho que estas, te podés ir, cuando hincho mucho los cocos (Risas). Hasta que no venga otro a remplazarme no me voy. Acá es hasta que te de el aguante, y nadie te paga, esto no es remunerado" (Entrevista 27).*

Este escenario de elección y ejercicio del rol de los consejeros parecen estar lejos de lo que planteaba Robert Dahl en "The problem of civic competence" (García Da Rosa 2007) sobre la especialización técnica y científica que las decisiones requieren en el contexto de democracias de gran escala, que alejan y aumentan las distancias entre cúpulas decisorias y ciudadanía, exigiéndole a la deliberación, una profesionalización de los ciudadanos deliberantes así como la ayuda de expertos.

8.2. La votación

Posterior a la presentación de los proyectos y la evaluación técnica continúa una etapa de votación de los proyectos, que define cuáles serán los ganadores, la que es visualizada como otra instancia de involucramiento de la ciudadanía. En ambas experiencias, los proyectos a financiar se definen en la urna, mediante una instancia de votación.

En esta "nueva edición" del PP en Paysandú se resaltan algunos cambios realizados en pro de mejorar debilidades identificadas en esta fase, por ejemplo y como se puede ver en la cita que sigue a continuación, las urnas rotatorias:

> *"En el interior entonces hicimos la presentación, dimos los plazos, comunicamos las aprobaciones y la votación. Hicimos votación, pusimos mesas en los lugares que habían presentado proyecto. Por ejemplo en El Eucaliptus pusimos una mesa, y otra en Cañada de Pueblo, y evitamos lo de la urna rodante que no daba resultado. En primer lugar porque la gente que votaba no votaba convencida de nada, votaba porque alguien le dijo, pero no sabía ni lo que estaba votando. Es un tremendo desgaste de logística, porque tenés camionetas girando por todos lados. Y nos pareció que si estaban comprometidos mismo con el proyecto, les dijimos a las instituciones, encárguense ustedes del traslado" (Entrevista 1).*

La tarea de difusión de las propuestas quedó en manos de los responsables de los proyectos, la evaluación de esto es postiva, dado que se visualiza mayor involucramiento por parte de aquellos, desplegando estrategias que superen aquellas situaciones en las que instituciones que ganaban por el hecho de tener presencia en el lugar y un público amplio.

> *"Hicieron propaganda hasta con parlantes en las calles. No nos pidieron dinero para la difusión, pero estábamos dispuestos a hacerlo para que propagandearan. Habían muchos que estaban acostumbrados a que siempre ganaban, y esta vez perdieron, por eso creo que de ahora en más se lo van a tomar de otra forma, como tiene que ser. Yo me acuerdo que antes se propagandeaba, me dejaban por debajo de la puerta un papelito hecho en computadora, "vote el proyecto tal". Después como que nada, se presentaban, y las instituciones que tienen mucho arraigo, las maestras por ejemplo le decían a los niños "díganle a sus padres que voten el proyecto tal", la gente iba porque decía la maestra, no sabían ni en qué consistían, no se comprometían, no controlaban si se cumplía o no" (Entrevista 1)* .

Asimismo, esto no quiere decir que esos argumentos no expliquen la alta votación en otros proyectos, los clubes deportivos por ejemplo parecen ser un ejemplo de ello.

> *"Juntamos a casi todo el club, les explicamos de que iba, qué podíamos lograr con esa herramienta. Mucha gente se acercó a colaborar, ganamos gracias a eso. Sobre todo porque este club Barrio Obrero, está en el barrio obrero, entonces mucha gente tiene ese sentido de propiedad del club. Y lo quieren ver un poco mejor. Acompañaron bastante." (Entrevista 2)*

Se valora postivamente la cantidad de votos que se dio en el interior del departamento, aun cuando la expectativa era una baja en la votación dado que se redujo el número de proyectos a aprobar por localidad. Si bien se aprobaron menos proyectos, el monto de los mismos aumentó considerablemente, permitiendo generar obras de mayor impacto, lo que puede explicar la mayor convocatoria que tuvo esta edición.

"Hicimos en el interior los escrutinios en el mismo día, en el mismo lugar. En Guichón por ejemplo nos quedamos como hasta las 12 de la noche porque votó un montón de gente, ellos se movieron como locos y votaron una cantidad. Tuvimos que dividirnos, yo escribí toda la tarde, llegaron concejales y les pedimos que ayudaran, les dimos una mesa. La verdad que lindísimo estuvo, con mucho entusiasmo. Votó más gente que en ediciones anteriores. No lo esperábamos, esperábamos menos gente porque al reducir el número de proyectos se reducía el número de gente, pero no" (Entrevista 1)

A efectos de hacer conocida la propuesta se apelan a diversos medios de comunicación y redes: radio, diarios, WhatsApp, y cara a cara.

"Tenemos una audición semana en Radio Felicidad, desde hace más de año y medio. Esa es una de las formas más importantes para hacer conocer a la institución, los periodistas también nos ayudan mucho, como que se ponen la camiseta, el diario también el telégrafo. Las veces que pedimos nos aceptan. Se hacen volanteadas, se hacen convocatorias también para darles a conocer que salió el presupuesto y que necesitamos el voto" (Entrevista 6)

"Se hace bruta movida, como se hace con la política. Ese día este año fueron 2 horas nomás que se votó. Pero anduvimos buscando la gente y llevándola a votar. Se hacen grupos de WhatsApp de las diferentes categorías, entonces todo el tiempo escribiéndoles, gurises vamos que hay que ganar, hay que votar, es para ustedes" (Entrevista 7)

"La escuela, además va variando de acuerdo a la maestras, di una charla a los chiquilines, para que ellos contaran en la casa. Después a los cursos de nosotros, y de zumba por ejemplo viene gente de Chapicuí, estuvimos conversando con ellos y se difundió entonces en Chapicuí" (Entrevista 8)

> *"Ese mismo día salimos por el barrio, a recordar que tienen que votar, cuáles son los lugares de votación, mandamos cadenas por whatsapp, llamamos por teléfono a todos nuestros conocidos y a toda la gente del barrio, tratamos de ir a las radios a difundir, repartimos volantes" (Entrevista 10).*

También existen estrategias de acuerdos entre instituciones, alianzas para generar un número importante de votos que permitiera ganar.

> *"Recuerdo que los días previos nos reuníamos con otros clubes, porque PP te permite votar hasta 3 proyectos, nos uníamos con otros clubes, de otros distritos, que no competían con nuestro proyecto, buscábamos eso para poder aumentar la cantidad de votos. El PP tiene un requisito de que tenés que tener una cantidad mínima de votos. Hicimos acuerdos verbales, porque somos simplemente conocidos, o porque tenemos directivos en común, con unos trabajamos muy bien, y con otras no" (Entrevista 11).*

Una de las críticas que le adjudica Riker (1982) a los mecanismos agregativos plantea que, bajo ciertas condiciones, la votación puede generar ordenamientos sociales cíclicos y no transitivos. Esta es una de las principales debilidades que se observaba en el proceso de Paysandú puesto el diseño institucional estipulado. Una preocupación de quiénes han analizado estos instrumentos son las consecuencias que generan los arreglos participativos, profundizando a veces las desigualdades sociales y las tensiones culturales.

En el caso de Rosario, se mencionan diferentes formas de comunicar y realizar la votación del PP en la ciudad. Se menciona que la comunicación se realiza con publicidad en altoparlantes en vehículos, en televisión, publicidad que realiza la propia municipalidad, pegatinas, WhatsApp, difusión boca a boca y en la Fiesta de las Colectividades. Por otro lado, en relación a los lugares donde se puede votar se destaca la posibilidad de votar por la web y en lugares presenciales tales como: los centros de salud, escuelas, comunales, teniendo el caso de Rosario la particularidad de contar con urnas itinerantes lo que permite llegar a lugares de circulación cotidiana de los vecinos en un barrio como puede ser un kiosko.

"Acá yo tuve una urna en mi casa, este año me la pusieron en el kiosco, y yo les decía, vengan chicos, a ver qué les gusta, pongan ahí, y ellos decían que bueno. Y después las chicas venían a retirarla. (…)Yo por ejemplo tengo el kiosco me ponen un afiche entonces me preguntan y yo les contesto. O leyendo el afiche o el papel o el cartel que me ponen ya saben sobre la votación" (Entrevista 28).

En relación a las estrategias, en una zona se menciona la experiencia de resaltar en las papeletas de votación donde están registrados todos los proyectos aquellos que pertenecen al territorio de proximidad del comunal, señalando de alguna forma una debilidad en el proceso radicada en la tensión entre la cantidad de información que contiene el folleto de votación, y el tiempo del que disponen o destinan las personas a su lectura al momento de la votación.

"Si nosotros cuando llegaban las papeletas de votación lo que hacíamos era resaltar con amarillo los que están en la zona de influencia del CCB[9] que puede pasar a votar. Los publicamos a todos los proyectos que son un montón, listados y para leer todo eso tenés que sentarte a leerlo, entonces lo que hacemos es resaltar los que por la dirección resultan muy cercanos, son dos o tres en la zona de influencia de Itatí. Una persona puede votar hasta dos proyectos, se vota en ese boletín, tenés un cuadradito en blanco al lado de cada uno. Eso se distribuye a todas las instituciones municipales, nosotros lo publicamos en los medios que usamos, en el consejo barrial de Itati están participando dos escuelas, dos vecinales, a su vez cada uno que participa tiene su cadena de difusión". (Entrevista 18).

Un segundo aspecto débil vinculado al folleto de votación al que refieren las entrevistas es la falta de especificidad de la descripción del proyecto: "*Estaba pensando también que la forma de describir los proyectos es tan amplia que después lo que podés ejecutar es algo diferente a lo que pensó el vecino. Por ejemplo, mejoras integrales pueden ser un montón de cosas, depende quien lo nombre*" (Entrevista 18).

9- Centro de Convivencia Barrial (CCB)

Entre las dificultades que los participantes identifican en la etapa de votación se encuentra el tiempo que actualmente la ciudadanía le dispone a atender cuestiones comunitarias, se evidencia un cambio en la forma de militar los votos en función de esta característica social, y por otro lado, una identificación de la política con el gobierno en general, y una valoración que señala que las acciones de PP deberían estar incorporadas en el quehacer del gobierno, realizando críticas sobre este último, lo que coloca el desafío y la necesidad de repensar las formas de comunicación de los proyectos y la invitación a apoyarlos.

"Generalmente antes íbamos a la salida de una escuela a juntar votos, salía acá tocando timbre, pero ahora la gente está muy ocupada no tiene tiempo para que alguien venga te toque timbre, con los problemas de seguridad que hay, entonces el año pasado ya no hice eso de tocar el timbre, iba a lugares puntuales, por ejemplo la estación de servicio, a la salida de la escuela, al rapipago, a donde la gente por ahí está esperando y no la haces perder tiempo. Y después está el otro tema de que mucha gente lo asocia con que es un tema político, y te empiezan a despotricar con un montón de cosas, entonces como que tenés que pasar bastantes momentos duros en la calle con la gente. Otras veces me paraba con otra chica en la parada del colectivo, hoy no lo haría porque la gente te agrede verbalmente, ya no voy a pasar tan malos momentos, ya lo hago con la gente conocida, o que ha votado otras veces, o a la panadería un domingo, hay otra gente, más o menos te conocen" (Entrevista 20).

"Y, uno charla con la gente, pero… vos le decis las cosas y por ahí te dan dos mil vueltas, no sé por qué. Entonces vos le tenés que explicar que si le pedís el nombre y el DNI no es para nada, que es un proyecto para el barrio, le tenés que recalcar que es para el barrio. La gente está muy indiferente para las cosas, no sé por qué, tienen miedo no sé de qué. Después se quejan: por qué no me sacaste el árbol!" (Entrevista 22).

> *"Cuesta. Nosotros como consejeros nos metemos en esto, nos comprometemos, pero a la hora de querer que la gente vote tenes de todo un poco, gente que te dice por qué lo tenemos que votar nosotros si se tiene que hacer por lógica, por ejemplo un semáforo" (Entrevista 25).*

En la etapa de votación aparecen nuevamente una ciudadanía alejada de la cosa pública, parece difícil invitar al ciudadano de a pie a escuchar las propuestas y sobre todo a ejercer el voto. Se presentan un conjunto de desafíos para los actores sociales así como políticos de sensibilizar y capacitar en este sentido.

Una fotaleza que los entrevistados destacan en cómo está planteada la votación radica en la posibilidad de votar proyectos por fuera de su zona de reisdencia. En el entendido de que si uno identifica que otra zona presenta mayores necesidades que la propia, se pueda apoyar el proyecto de la misma:

> *"Lo que tiene de interesante es que el vecino puede votar cualquier área barrial, no solo la suya. Podés votar solo una vez. Pero suponete que yo en barrio tengo todo, le puedo hacer un favor a otro vecino. Genera esa solidaridad de decir: bueno, mirá no necesito, así que te voto a vos. Genera eso de ayudar al otro, que está piola" (Entrevista 27).*

> *"Por ahí si al mio yo lo veo que no es tan necesario, que se puede dar con el tiempo, podés votar por otra área, es libre" (Entrevista 25).*

Ninguna de las experiencias resuelve los proyectos a apoyar por consenso en Asamblea, sino que optan por la votación pública y secretra, que no contempla intercambios discursivos y dispositivos de deliberación para la toma de decisiones.

8.3. Contribuciones a la democracia

El eje central de este estudio radica justamente en conocer si este tipo de instrumentos como el PP mejoran la calidad de la democracia, en ese sentido, se consultó a los implicados en la política sobre este punto, destacándose como resultado la identificación del PP como una herramienta que contribuye a los procesos democráticos.

Una de las visiones recogidas identifica la práctica democrática en la medida en que es el ciudadano el que se hace responsable de que ese proyecto se desarrolle y se cumpla, con un papel de los ciudadanos involucrados con la cosa pública.

> *"Creo que en la medida en que lo ejecuten ellos, es una práctica democrática. A parte, en una sociedad que está tan indiferente a lo colectivo, que alguien se haga responsable, que venga, que agarre la plata, que vaya, que ejecute, que acepte las críticas, que meta la pata, todo eso, sirve. No está en su casa mirando televisión, está trabajando para un colectivo. No plantearía al PP en sí, no es como una práctica de ejercicio democrático de ciudadanía" (Entrevista 1)*

En un escenario de evidente y progresivo retiro de los ciudadanos hacia la esfera privada en detrimento de un foro público, que cada vez logra captar menos atención (Garcia da Rosa, 2007), tener ciudadanos responsabilizados del diseño, ejecución y rendición de un proyecto es visto con buenos ojos, en el entendido que son sujetos que se logran comprometer en parte con asuntos públicos.

> *"El PP de ta la posibilidad de estar, de participar, de ser vos el generador de eso y el controlador. Que es plata está ahí, y que se va a gastar en eso" (Entrevista 2)*

La democracia aparece asocidada a la posibilidad de decisión por parte del ciudadano, a la apertura del gobierno local a la comunidad, a las manifestaciones y expresiones de los ciudadanos de a pie, a la transparencia del gasto público, de acuerdo a la visión de los participantes de las experiencias de PP.

> *"El ciudadano común está diciendo directamente qué es lo que quiere. Yo decido que Cruz Roja tenga una mejora para tal cosa. Yo decido que Adopay tenga un nuevo profesional para mejorar tal cosa. En otras elecciones no es así, vos no sabes qué estás votando. (Entrevista 3).*

> *"Le da a la ciudadanía esa libertad de poder elegir en qué invertir ese dinero que siempre es para un bien comunitario, porque nunca es para nada particular." (Entrevista 4)*

> *"Lleva mucha gente. Antes vos decías tengo un proyecto y lo hablo en la Intendencia, se enteraban dos o tres. Esto es abierto, tenés que salir a hablarlo con la gente por los votos." (Entrevista 8)*

> *"El hecho de que tenés instituciones oficiales que dan a la sociedad la posibilidad de que se exprese hacia donde van determinados dineros. Es una demostración de la democracia porque es la gente la que elije" (Entrevista 12).*

Estas concepciones parecen anclarse en el significado etimológico de democracia, "*el gobierno del pueblo*" caracterizado por *"la participación directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones colectivas*" (Méndez y Negri, 2006: 120).

Disminuir la burocracia para otros es una contribución a la democracia, disminuye los tiempos del Estado al hacer cargo a los ciudadanos de la ejecución de los proyectos por ejemplo, tal como muestra la cita que se plantea a continuación.

"A veces burocráticamente la Intendencia se hace muy pesada, y esto es una cosa bien directa. Es ese sector que está apuntando a los intereses de los vecinos. Y si está bien seleccionado el tema, está bien, porque lo resuelve rápido. Si todo va al palacio es todo más lento, porque una persona tiene que resolver todo. Fijate que en un día están funcionando varias cosas, votamos, salió la lista de ganadores, y estamos trabajando 200 proyectos en la ciudad, que la Intendencia no los haría, mentira que los haría" (Entrevista 5)

Para el caso de Payandú se pudo identificar solo una opinión distinta a las que se presentaron anteriormente dado que se asocia la democracia con los procesos vinculados a la elección de los candidatos, reasignando todo lo demás a los temas de participación ciudadana.

"Yo entiendo la democracia más que nada desde el punto de vista político. A lo otro le llamo participación ciudadana, genera más participación ciudadana. Hay países que no tienen democracia política. Yo le llamo participación ciudadana, la democracia es otra cosa" (Entrevista 14).

En general (a excpeción de la última cita que fuera compartida), no aparecen nociones que destaquen la democracia representativa, o sus instrumentos, los aportes a la democracia se plasman en la participación ciudadana, en la aparición de nuevos actores (organizaciones, instituciones, vecinos/as), en un cambio en el vínculo entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, es importante resaltar que no aparecen apreciaciones que mencionen la deliberación, la discusión racional y pública, evidenciando una ausencia de la democracia deliberativa en la subjetividad de los implicados.

Capítulo 9. Conclusiones

El presete trabajo se abocó a generar conocimiento sobre cómo están colaborando los PP a la profundización de la democracia, es decir, cómo los PP implementados desde un sistema representativo incorporan democracia participativa, democracia directa y democracia deliberativa.

El trabajo se planteó el supuesto de que los PP operan como instrumento de profundización democrática cuando sus diseños institucionales fomentan el diálogo público y la deliberación, la transparencia, el empoderamiento ciudadano y transformaciones a nivel de redistribución de recursos y justicia social. Al respecto, la investigación desarrollada permite afirmar que los PP aportan a la profundización de la democracia en la medida que son vistos desde los sujetos participantes como espacios de toma de decisiones, como una herramienta que transparenta el uso de los dineros públicos, que permite el ingreso de actores nuevos, organizados y no organizados. Más allá de estos aspectos relevantes, aún hay diversos obstáculos a superar dependiendo del tipo de diseño institucional de PP.

La mayor parte de los discursos de Paysandú y Rosario son coincidentes en la identificación de la política de PP como un instrumento que estimula la participación de los vecinos, como herramienta que pretende generar procesos de participación ciudadana. Se hacen presentes conceptualizaciones que mencionan el establecimiento de vínculos entre el Estado y la sociedad civil, que están en consonancia con la conceptualización de Alberto Ford (2007) de que el PP es una reforma institucional del Estado, cuyo objetivo es profundizar los canales de participación directa de los ciudadanos en las decisiones sobre cuestiones públicas que afectan su cotidianeidad. Otras miradas refieren a que el instrumento pretende generar un tipo de participación que supere la consulta, el tercer peldaño de la escalera de participación donde las decisiones finales son tomadas por los técnicos, los profesionales y los políticos (Cunill, 2004).

Uno de los objetivos específicos de este estudio se propuso identificar los motivos por los cuales las personas participan de las experiencias de PP. Para el caso de Paysandú se menciona que el instrumento permite solventar y realizar propuestas concretas, en algunos casos se identifica como la única alternativa de financiamiento, y en ese sentido el PP es una política esperada por diversos actores de Paysandú, en las formas de organizarse presupuestalmente las mismas tienen previsto este financiamiento. Cómo está diseñada la política de PP de Paysandú, no permite que aparezcan en las motivaciones elementos vinculados a los procesos de participación y sus bondades, como un elemento central a partir del cual se construyen y fortalecen actores sociales con poder para incidir y decidir sobre el desarrollo democrático del territorio que habitan. Por su parte, en el proceso de Rosario las motivaciones a participar del mismo se vinculan fuertemente a una preocupación por las problemáticas que afectan al barrio, al contexto de proximidad en el que los y las ciudadanos/as desarrolla su vida cotidiana.

Otro consenso radica en que participar de PP genera satisfacción personal, asimismo, aparecen diferencias que responden al diseño participativo, el diseño deliberativo genera satisfacción vinculadas a la dimensión colectiva, como es el caso de conocerse con otros, personas de otros barrios, negociar, enseñar y aprender junto a otras personas, no así el diseño competitivo, donde la satisfacción se asocia al logro del proyecto y al reconocimiento que el mismo genera.

La literatura que ha analizado los PP evidencia un debate entorno a la escala de participación, si debería ser a nivel barrial o de ciudad, aludiendo que la mayor parte de las experiencias se reducen a la escala del barrio pero para generar mayores impactos necesitaría virar a una dimensión mayor como es la ciudad. Se presenta allí una tensión, puesto que por un lado la escala local muestra mayor implicación por parte de los ciudadanos y por otro, parece difícil coincidir en un bien común en contextos de pluralismo.

Asimismo, la experiencia rosarina evidencia cómo desde la escala barrial se recoge una misma preocupación, que es el tema de la seguridad, y se piensa desde ahí una temática a nivel de la ciudad de la que todos los microterritorios pudan participar y consensuar, que son los entornos urbanos. Así, el proyecto distrital establece la postulación de una propuesta cuyo objetivo sea la mejora de algún espacio urbano. Por otra parte la investigación desarrollada muestra para la experiencia sanducera la presencia de rasgos territoriales y temáticos, pues la ciudad y el medio rural se dividen en distritos que deben presentar proyectos en dos áreas temáticas: infraestructura y social.

Profundizando en quiénes participan, con el propósito de identificar diferentes grupos que se mantiene por dentro y por fuera de los procesos, la investigación permite constatar la presencia de mujeres y varones, con un papel que no evidencia diferencias de género. Donde se vislumbra un sesgo es en la dimensión étarea, la mayor parte de las personas entrevistadas aluden a que el proceso no cuenta con la presencia de jóvenes, en Paysandú en los únicos casos donde esto se revierte es en los clubes deportivos, donde los jóvenes son los principales socios y se movilizan en la etapa de votación. Rosario por su parte imparte un PP Joven, lo que pude explicar su ausencia en la experiencia estudiada.

La edición analizada en Paysandú muestra modificaciones en el diseño de la política referida a quiénes pueden participar, limitando la postulación de instituciones que cuenten con financiamiento de algún organismo del Estado nacional. Estas instituciones –escuelas, liceos, políclínicas de atención a la salud, Universidad del Trabajo del Uruguay- por sus dimensiones lograban obtener un buen caudal de votos que les permitía el triunfo sucesivas veces, lo que fue visto como una debilidad por parte de los participantes. Riker (1982) plantea que bajo ciertas condiciones la votación puede generar ordenamientos sociales cíclicos y no transitivos, que pueden algunas veces sólo empeorar las desigualdades sociales y los conflictos culturales, especialmente cuando refuerzan desigualdades de influencia social existentes, y presupuestos irreflexivos compartidos.

La mayor parte de los temas que aborda el PP son multidiscplinarios, mientras la Intendencias o la Municipalidad están pensados de forma sectorial, lineal, evidenciando un desafío en el abordaje del PP en la gestión de gobierno. En Rosario pensar los entornos urbanos, que es la meta para la edición estudiada implica pensar en infraestructura, en cultura, en convivencia, esto hace necesario la generación de reuniones entre secretarías del gobierno municipal, lo que es claro en el PP de Rosario, no así en el de Paysandú donde para sortear los escollos de articulación interna se contrató un arquitecto para esa área. Pensar los temas de desarrollo exige un nuevo nivel de pensamiento y acción para políticas coordinadas, reflexionar sobre como reconfiguramos el Estado, la gobernanza, en su relación hacia afuera y hacia adentro. Este trabajo debe ser en equipo y en diálogo, uno de los instrumentos para dar respuesta a los desafíos de gestión descriptos anteriormente, es el diálogo, hacia adentro del gobierno y hacia afuera, y aquí es fundamental contar con liderazgos (políticos, técnicos) que construyan escenarios de conversaciones para la acción.

En ningún caso la participación se limita a los temas de PP, la ciudadanía que se implica en la política logra colocarle temas a la gestión municipal/ departamental que no entran en los asuntos que estipula PP, en el caso de Paysandú se canalizan a través de lo que se denomina Zona Azul, y en Rosario a través de los Consejos Barriales donde se invitan a participar a diferentes referentes del gobierno provincial o nacional, según sea el tema de interés.

El estudio mostró que en Rosario la convocatoria parece ser acotada, por momentos dirigida. Asegurar una invitación transparente, amplia y diversa, es el único camino para llegar a la mayor cantidad de personas posible, de contar con un escenario plural y cumplir con uno de los principios de PP que plantea De Souza Santos (2004) referido a generar una participación abierta a todos los ciudadanos. La experiencia rosarina muestra un crecimiento en los Consejos Barriales y una disminución en los Consejos de PP, al decir de las personas entrevistadas, puede deberse a la dinámica cotidiana actual en la que el trabajo ocupa gran parte de ella, dejando menos espacio a la participación, así como al desencanto en los alcances de la política.

Este acotamiento de la participación es una primera debilidad identificada para el caso Rosarino y que no aparece en el proceso de Paysandú. El tiempo de demora en el cumplimiento de las obras, para muchos va en desmedro de la participación, puesto que la herramienta pierde credibilidad, desmotiva a los participantes y genera desconfianza en los actores políticos, constituyendo la debilidad más destacada en Rosario. El rezago en la participación puede deberse como señalan los implicados a un creciente privatismo ciudadano, reforzado por una suerte de frustración por las expectativas no satisfechas, lo que obliga a la política y al sistema democrático a problematizar sobre cómo revitalizar la vieja promesa clásica de la democracia como convivencia política basada en el autogobierno del demos (García da Rosa, 2007). Por último, volcarse más a las Asambleas Barriales puede responder, tal como planteaba Dalh (1999), a una necesidad de volver a los contextos más pequeños, los que se configuran como escenarios de mayor expresión, implicación, e intervención.

Las experiencias podrían profundizar los procesos de gobernanza electrónica en el sentido que lo planteaba Martí (2010), pues las tecnologías de la información y la comunicación son una herramienta que puede estar al servicio de la participación. En Rosario está más avanzado el proceso, mientras que en Paysandú es casi nulo, asimismo, ambas experiencias poseen importantes desafíos por delante: un gobierno con infraestructura tecnológica, recursos económicos y humanos suficientes, desarrollo de experiencias de sensibilización y capacitación con el ciudadano de a pie, así como dotar de conectividad a la población en su conjunto.

Sobre el vínculo entre Estado y ciudadanía, la mayor parte de los discursos alude a la política de PP como procesos de participación ciudadana, aparecen ideas referidas al establecimiento de lazos entre el Estado y la sociedad civil. Se visualiza la implementación de la política, proponiendo el enfoque de abajo hacia arriba, puesto que las soluciones a los problemas planteados no implican soluciones de arriba hacia abajo, sino a la inversa. Esto permite pensar en la idea de gobernanza comunicativa, un modelo basado en la cooperación, la adaptación mutua, la persuasión y el diálogo (Parsons, 2007).

La principal fortaleza identificada en ambos diseños radica en el rol del vecino/a, involucrándose en el destino del presupuesto público. La ciudadanía tiene un papel importante en la medida que es quién elige qué proyectos postular, y posteriormente, cuáles deben ser apoyados. Por el lado de los actores políticos, en Rosario se destacan aquellas figuras que visitan el consejo barrial, correspondientes a diversas áreas de la gestión municipal y a veces de niveles superiores de gobierno y en Paysandú un papel protagónico del gobierno departamental, particularmente una fuerte presencia del Intendente. Esta es una nueva forma de acercamiento entre ciudadanos y actores políticos, Rosanvallon habla de la legitimidad de proximidad, que procura reducir la distancia existente entre representado y representantes, tiene que ver con la personalización de la política y la presencia de liderazgos personales que se muestran implicados en la cotidianeidad del ciudadano/a común. Anunziatta habla de la política de la presencia, es decir, el político próximo al territorio, física y simbólicamente (Anunziatta 2017, apud Signorelli 2019).

Conocer cómo se desarrolla la toma de decisiones en diseños de PP deliberativo y competitivo condujo a la indagación y reflexión sobre tres aristas: competencia, deliberación y diálogo. Los antecedentes de investigación evidenciaban que los PP en Uruguay son escasamente deliberativos y ponen énfasis en la expresión de preferencias de los ciudadanos que se expresa a través del voto (Suarez, 2014). La experiencia estudiada del caso de Paysandú no escapa a ello. La Intendencia de Paysandú declara que tuvo intenciones de modificar el diseño de la política, generar una etapa deliberativa, pero que esta idea se vio frenada por la propia ciudadanía que ante la propuesta manifestó las limitaciones que encontraba: la capacidad argumentativa. Este escollo que la ciudadanía ve en la deliberación evidencia un ciudadano alejado del ágora pública y de las destrezas de los intercambios discursivos. Este punto es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las sociedades actuales, se necesita fortalecer a los ciudadanos en sus capacidades participativas y deliberativas, para que puedan transitar por estos caminos de la participación de otra forma.

Frente a una población que siente que tiene que estar más preparada para la discusión pública, una solución es la educación, ya lo proponía Sócrates en el S.IV de la antigua Grecia: "*Postuló además, las bondades democráticas de una doxa ejercidas por profanos en claves dialógicas, en detrimento de un logos ultimo accesible solo a una elite esclarecida, viendo en la educación un potencial enorme para el fortalecimiento discursivo de la ciudadanía*" (García Da Rosa, 2007: 10)

Incorporar la dimensión dialógica para algunos involucrados sería una alternativa útil para modificar aquellas situaciones en las que los proyectos ganan porque la institución que lo propone logra por su conformación un número importante de votos. De alguna forma esta mirada cuestiona la votación como instrumento para la toma de decisiones, la suma de preferencias individuales sin un debate previo que permita revelar información privada, superar la racionalidad limitada, lograr razones colectivas que legitimen una decisión, por mencionar algunas de las razones que justifican las discusión (Fearon 2001) .

Los cuestionadores de la deliberación se preguntan ¿cómo se dice que algo es más importante que otra cosa? Los defensores de la deliberación dirán que la discusión argumentada y los recursos del habla se configuran como los instrumentos que se posee para intentar resolver los desacuerdos primarios. Amartya Sen (2002) plantea que el debate público y la deliberación que anteceden las definiciones cumplen un rol clave al someter las preferencias individuales a un proceso de análisis de sus efectos positivos y sus dificultades. *"Hay que conceder especial importancia al papel del debate público y de las interacciones sociales en la formación de unos valores y compromisos compartidos"* (Sen, 2002: 4).

El PP de Rosario cuenta con dos instancias de tipo asamblearias: los Consejos Barriales y los Consejos de Participación. Los primeros surgen como un ámbito que intenta superar un espacio donde solo se piense el diseño de proyectos de cara al Presupuesto Participativo, intentando convertirse en espacios de participación más permanentes, se establece como un dispositivo continuo donde volcar los temas que preocupan a los habitantes en su cotidianeidad, independientemente de la pertinencia que tenga para la gestión municipal. La realización de las asambleas a escala barrial muestran también una necesidad de mayor proximidad, de avanzar hacia la escala más local, pues como ya se mencionó, cuanto más pequeña es la unidad democrática más posibilidades tiene la ciudadanía de inferir en la decisiones de la esfera política.

Los Consejos de Participación necesitan de la designación de consejeros, es decir, de la elección de un vecino/a que represente a los demás, ergo se constituye en un espacio con determinadas limitaciones en el quiénes pueden participar. Esta particularidad muestra como dentro del propio dispositivo de participación que se desarrolla como una respuesta a las debilidades de la democracia representativa, se reproduce la lógica de representación. Los procesos de elecciones de los consejeros para integrar los Consejos de Participación presenta algunas debilidades a la luz de desarrollar reglas de participación comunes y transparentes: no existen mecanismos formales de elección de los representantes, la selección queda sujeta a quiénes expresan tener interés y tiempo disponible para tal tarea, no está estipulado un número fijo de cantidad de consejeros a integrar los consejos, para los entrevistados esto depende de la motivación de cada persona de involucrarse en una tarea voluntaria, tampoco está definido el tiempo que un consejero puede mantenerse en el cargo.

Una particularidad que se observa en relación a la experiencia de Rosario caracterizada por los espacios de diálogo y de deliberación es que cuando se indaga en los aportes de PP a la democracia se habla de participación ciudadana, de aparición de nuevos actores (organizaciones, instituciones, vecinos/as), de un cambio en el vínculo entre Estado y ciudadanía, pero no aparecen apreciaciones que mencionen la deliberación, la discusión racional y pública, evidenciando una ausencia de la democracia deliberativa en la subjetividad de los implicados.

El dispositivo de participación en Paysandú, a diferencia del Rosarino, carece de asambleas en las que los ciudadanos agrupados por algún criterio territorial discuta de forma razonada, cuáles son los principales problemas que enfrentan y la mejor alternativa para su solución, los ciudadanos se encuentran al final del camino, en la etapa de votación, donde todo es competencia o en todo caso arreglos de votación irreflexivos. La competencia se vio profundizada al decir de los entrevistados con la unificación de zonas realizada en la edición estudiada.

Los ciudadanos aparecen en todas las etapas del proceso de PP, a saber: formulación y presentación de las propuestas, campaña de votación, votación y ejecución de los proyectos, sin embargo, es la etapa de votación en la que se hace más énfasis. Montecinos (2011) ya había identificado que en el PP de Paysandú la votación se configura como la etapa más importante del proceso. Asimismo, la cantidad de personas implicadas aun en esta etapa no complace a los participantes de PP, las percepciones de los sujetos siguen mostrando que la encuentran baja en relación al número de habitantes del departamento. Así, aparece nuevamente, en la etapa de votación una ciudadanía alejada de la cosa pública, parece difícil convocar al ciudadano de a pie a escuchar las propuestas y a ejercer el voto. Se presentan un conjunto de desafíos para los actores sociales y políticos de reinvitar al ciudadano al foro público, mostrando un dispositivo que muestre la posibilidad de influir en la administración y en su toma de decisiones, acortando distancias entre gobernantes y la ciudadanía.

La perspectiva republicana propone que a través de ejercicios reflexivos y diseños institucionales que promuevan la deliberación pública, se puede volver a convocar al foro a una ciudadanía que se resguardada en lo doméstico y es apática a lo público. Destaca que para dotar de calidad a la democracia es fundamental tener ciudadanos con virtudes cívicas robustecidas y capacidad de argumentación. "*El uso continuado y calificado de la discusión argumentada en los más diversos ámbitos, fomenta la participación de los ciudadanos en los asuntos político-vinculantes y proporciona estímulos eficaces a los implicados para encontrarse en el ágora*". (Michelman, 1988 apud García da Rosa 2007: 23).

Los asuntos de la transparencia transversalizaron toda la investigación, emergió en los relatos tanto de los sujetos que están vinculados como participantes de PP así como en aquellos de quienes diseñan y ejecutan la política. La transparencia es uno de los pilares de la gobernanza local, puesto que contribuye a la confianza ciudadana, la que se plasma en dos sentidos: en la rendición de los gastos, y en cómo se van ejecutando las decisiones que fueron tomadas desde los espacios locales de participación. Conservar las actitudes participativas de la comunidad implica que la misma pueda reconocer que su participación tiene impactos en políticas que afectan su vida cotidiana. En Paysandú se visualiza como un cambio importante y aparece recurrentemente en las conversaciones mantenidas con los entrevistados la cuestión de la transparencia y el orden con el que se pretendió desarrollar la política de PP en la edición estudiada. El mayor pedido de fiscalización parece ser la debilidad común a ambas experiencias.

Otro aspecto del que se ocupa la academia cuando analiza el PP y que es importante si se estudian las transformaciones que suscita el PP, tiene que ver con la política y la distribución de recursos. Rendón (2006) entiende que cuando se estipula como propósito de PP nivelar la distribución de recursos, el instrumento logra reorientar el gasto hacia los sectores de menores recursos, se logra mejorar servicios como educación, salud, infraestructura urbana, entre otros, que generan un impacto en el nivel de vida de los ciudadanos (Suárez, 2014).

Al respecto se identifican al menos dos motivos por los cuales esto no ocurre, más allá de que alguno de los diseños contemple distribuciones diferenciales de acuerdo a características territoriales: 1- porque las personas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad no llegan a participar de los procesos que impulsa PP, 2- porque es un porcentaje menor del presupuesto del gobierno el que se pone a consideración de la gente, a excepción de dos experiencias, la de Porto Alegre donde se discutía el 100% del presupuesto y la de Mondo Novo en Matto Grosso do Sul, Brasil (Suarez 2014 apud Un- Habitat 2004). Aún coincidiendo con Suárez (2014) se entiende necesario habilitar una reflexión sobre la división del territorio en zonas (distritos) y la asignación de igual presupuesto para cada una de ellas como es el caso de Paysandú. Para contribuir a la distribución de recursos sería necesaria una asignación de fondos en función de las características de los territorios (en este caso los distritos) de manera tal que se contemple su heterogeneidad, por ejemplo: densidad poblacional, índice de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, nivel educativo de la población, cantidad y tipo de organizaciones sociales, entre otras. Esto permitiría tomar en cuenta las desigualdades sociales y colaborar con las inequidades territoriales.

La modificación en el diseño de Paysandú de no habilitar la participación de instituciones que sean solventadas por el gobierno nacional y que por sus dimensiones recojan un caudal de votos que las conduce sucesivamente al triunfo, tales como escuelas, policlínicas de atención a la salud, liceos, por mencionar algunos, se realiza con el propósito de redireccionar los fondos hacia organizaciones de menores recursos, que no cuentan con apoyos económicos fijos, contribuyendo al planteo de Pineda (2005) de que el PP también sirve a objetivos sociales, es un instrumento de las clases populares que permite una inversión de las prioridades a favor de los pobres o de otros sectores menos favorecidos. Además, si el dispositivo promueve participación pero se torna patrimonio de grupos pequeños y con poder, sin ampliar la influencia de los sectores más vulnerable, no contribuye al desarrollo humano (PNUD, 2006 apud Suárez 2014).

Para algunos teóricos de la deliberación, el desarrollo de buenos diseños institucionales de deliberación pública podrían también oficiar como un arma valiosa en la reducción de la vulnerabilidad social de los sectores más desfavorecidos, si se inserta en espacios locales de participación y habilita mejoras en las capacidades de negociación de los ciudadanos frente a la toma de decisiones de los actores políticos estatales (García da Rosa, 2007). Sin embargo, otros autores señalan que los procesos de deliberación pueden tornarse en argumentaciones distorsionadas o puede generar efectos no deseados si quienes los desarrollan presentan asimetrías sociales, culturales y económicas (Young, 1991).

Habiendo transitado el análisis de las características que adquiere la participación ciudadana en los instrumentos y en los casos estudiados, los procesos de competencia, diálogo y deliberación, los vínculos entre Estado y ciudadanía, el ejercicio de transparencia y las transformaciones a nivel de redistribución de recursos y justicia social, se afirma que las experiencias de PP, acotadas en alguna medida, fundamentalmente por el porcentaje de recursos que se pone en consideración pública, constituyen una experiencia rica de participación ciudadana y de ejercicio de profundización de los procesos democráticos.

¿Cómo trascender el interés de grupos concretos y lograr un bien común en sociedades plurales?, ¿Cómo implementar procesos participativos sobre temas de ciudad cuando la participación se sostiene a escala local y de proximidad?, ¿Cómo robustecer las capacidades ciudadanas de deliberación, argumentación y discusión en contextos de desafección política? Son algunos de los desafíos a los que la participación ciudadana institucionalizada deberá enfrentarse, pero en cualquier caso, solo ella y de la mano de la deliberación pública permitirán el fortalecimiento de la democracia. Diseñar buenos dispositivos de deliberación, significa confiar en que el ciudadano de a pie puede incidir en la toma de decisiones de la cosa pública, en los temas que afectan su vida cotidiana a través del diálogo y la discusión razonada, y que esta es la mejor alternativa posible para mejorar la calidad de la convivencia política de la sociedad actual.

Bibliografía

Adelantado, J. (2009). "Por una gestión "inclusiva" de la política social". En: *Gestión de la política social.* Chiara, M.; Di Virgilio, M. (org.). Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentin

Ahedo Gurrutxaga, I. e Ibarra, P. (2007). *Democracia participativa y desarrollo humano*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Dikinson, Madrid.

Aquín, N. (2003) "En torno a la ciudadanía". En: *Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Nora Aquín (comp). Argentina: Espacio Editorial. Bs. As. Pp 15-25.

Astudillo Banegas, J.; Villasante Prieto, T.; Correa Herrera, F.; Piedra Martínez, A.; Cumbe Juela, M.; Andino Espinoza, S.; Guamán, Tenezaca, Guillermo; Aucay Cabrera, P.; Coello Pons, E. (2015) "*Herramientas para la participación social".* Revista Acordes N°7 de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca Nro. 7 Julio 2015. l.S.S.N.: 1390-941X

Bisio, N y Robaina, N. (2012). *Presupuestos Participativos: ¿instrumento de participación ciudadana?* Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de junio de 2012.

Bohman, J. (1996) *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy,* Cambridge, Massachussetts, MIT Press.

Cabannes, Yves. (2004). "Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy". *Environment & Urbanization 16* (1): 27-46.

Carmona, R. s/d "Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo". Disponible en:
http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Carmona.pdf

Cunill, N. (2004) "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico" en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* Ziccardi, A. (coord.). Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Sociales.

Dalh, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Paidos, Barcelona.

Dias, N., Sahsil, E., & Simone, J.; (2019) *The Participatory Budgeting World Atlas*. Disponible en: https://pbnetwork.org.uk/pb-world-atlas-list-over-11000-participatory-budgeting-experiences/

Echemendy, E. (2015) "De Pintos (2005-2010) a Bentos (2010-2015) dos modelos de Presupuestos Participativos en Paysandú ciudad". Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4996

Fearon, J. (2001). "Deliberación y discusión". En: Elster, J. (comp.). La democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa

Ford, A. (2007). Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuestos participativos en Rosario, 2002/2005. Flacso Argentina. Pp 1- 347

Gallardo, J. (2009) Elogio modesto a la deliberación política. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 18 N°1 - ICP – Montevideo.

Ganuza, E.; Olivari, L.; y Paño Yáñez, P. (2011) "La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías Participativas y Presupuestos Participativos" en Falck, A. y Paño, P. (coord.) *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización del estado actual*. Parlocal.

Ganuza, E. y Alvarez Sotomayor, C. (coords). (2003). *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria, Barcelona.

García da Rosa, D. (2007). Los fundamentos deliberativos de la democracia. Una revisión teórica de los potenciales democráticos de la deliberación pública en contextos de pluralismo, complejidad y desafección política. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/5007/1/TCP_GarcíadaRosaDiego.pdf

Gattoni, S. (2012). Rendición de Cuentas Transversal y Presupuestos Participativos en América Latina Un análisis explicativo y comparado (1990-2010). Disponible en: http://www.caei.com.ar/ebook/n%C2%B0-53-rendici%C3%B3n-de-cuentas-transversal-y-presupuestos-participativos-en-am%C3%A9rica-latina-un

Garrido, L. (2011) Habermas y la Teoría de la Acción Comunicativa. Libros Básicos en la Historia del Campo Iberoamericano de Estudios en Comunicación. Número 75 Febrero - Abril 2011. Disponible en: http://www.ww.w.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38_Garrido_M75.pdf

Goldfrank B. (2007). *¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana*. En Revista Nueva Sociedad N° 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN: 0251-3552

Goldfrank, B. 2006. Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. En: *Revista de Ciencia Política*. Vol.26, Nº2. Chile.

Intendencia de Paysandú (2019) Presupuesto Participativo. Bases del llamado Presentación de Proyectos. Disponible en: https://www.paysandu.gub.uy/multimedia/pdf/pp/2017-Bases_ciudad.pdf 8/3/19

Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. Centro de Documentación en Políticas Sociales Documentos/18. Documento presentado en el marco de Buenos Aires Sin Fronteras - Un espacio para el diálogo. Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/documentos/documentos/1 8.pdf

Lucero, M. (2009). "Participación ciudadana". En: Políticas Públicas, Derechos y TS en el Mercosur. Aquín (comp.). Buenos Aires. Espacio Editorial.

Marí, V. (2010), "Tecnologías de la información y gobernanza digital. Los usos ciudadanos de internet en el espacio local de Jerez de la frontera". HAOL, Núm. 21 (Invierno, 2010), 173-187. ISSN 1696-2060

Mascareño, C y Montecinos, E (Coord.) (2011), Democracia participativa vs representación. Tensiones en América Latina. CENDES, Universidad Central de Venezuela, ISBN- 978-980-00-2679-3

Méndez, S y Negri, J., (2006). "*Democracia" en Política. Cuestiones y problema*. Comp. Luis Aznar y Miguel De Luca.- 1ª ed. – Buenos Aires : Ariel, 2006. 368 p. ISBN 950-9122-99-8

Merriam, S.B. (1998). Qualitative research and case study applications in education. San Francisco: Jossey-Bass.

Montecinos, E., (2014). "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay". *Revista Política y gobierno* VOLUMEN XXI • NÚMERO 2 • II SEMESTRE DE 2014

Montecinos, E., (2009). "El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 44. Caracas.

Montecinos, E. (2007) "Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno", Economía, Sociedad y Territorio, enero-abril, pp. 725-743, Colegio Mexiquense.

Montecinos, E. (2006) "Descentralización y Participación Ciudadana en la gestión municipal chilena", *Revista de Ciencia Política,* vol 26, n°2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencias Políticas

Noboa, A. y Robaina, N. (2015) *Conocer lo Social II. Estrategias y técnicas de construcción y análisis de datos cualitativos.* Fundación de Cultura Universitaria. ISBN.: 998-9974-2-0967-1.

Noboa, A., Bisio, N., Suárez, M., Robaina, N., (2011). *La nueva gestión pública local en movimiento: las experiencias de presupuestos participativos de Salto y Paysandú*. Proyecto I+D-CSIC.

Ortiz, S. (2006) Deliberando sobre la democracia deliberativa. Los dilemas de la deliberación pública. Acta Republicana Política y Estado N°5.

Paño Yañez, P. (2019) "Progresismo, Democracia y Participación. Análisis y evaluación de la institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador desde 2008. En Procesos y Metodologías Participativas. Reflexiones y Experiencias para la transformación social. Paño Yáñez, P., Rébola, R., Suárez, M. (Compiladores). Clacso- Udelar. ISBN: 978-9974-93-184-8

Parés, M. (coord). (2009). *Participación y calidad democrática.* Ed. Ariel. Barcelona.

Parsosn, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso, México

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. Disponible en http://www.presupuestosparticipativos.net/propios8.pdf

Pintos, C. (2004). Espaços deliberativos e a questão da representação. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2004, vol.19, n.54, pp. 97-113. ISSN 0102-6909.

Riker, W. (1982) Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice.

Sánchez, I., (2012). Control Político y Presupuesto Participativo. Sobre la eficacia de los dos modelos en Paysandú. Disponible en: http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12122211%20%20S%C3%A1 nchez,%20Iv%C3%A1n.pdf

Schumpeter, 1942 Capitalism, Socialism y Democracy. s/d.

Sen, A. 2002. "Desarrollo y libertad" en *Elecciones social y conducta individual.* Editorial Planeta

Signorelli, G. (2009). Re - Presentando la Participación Análisis del Presupuesto Participativo Rosario 2006-2009. Tesina de Grado Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Escuela de Ciencia Política. Rosario.

Stake, R.E. (1994). Case studies. En N.K. Denzin y Y.S. Lincoln (Dirs.). Handbook of qualitative research (pags. 236-247). London: Sage

Suárez, M. (2014). Un análisis de la literatura académica sobre Presupuestos Participativos en latinoamérica: los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay. Tesis para obtener el título de Magíster en Desarrollo Humano. FLACSO. Buenos Aires.

Suárez, M. (2010). Participación ciudadana en políticas descentralizadas: estudio de caso para el presupuesto participativo de Paysandú. Tesis de grado Licenciatura de Ciencias Sociales. Salto- Udelar.

Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa Editorial. Barcelona, España.

Veneziano, A. (2009). Descentralización, Desarrollo Local, Participación y Reforma del Estado: Una Vinculación Pendiente

Wainwright, H. (2003) Como ocupar el Estado. Icaria, Barcelona.

Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización

CENUR Litoral Norte

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY

www.gepade.edu.uy

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

¿UN CAMINO HACIA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA?

Una reflexión sobre dos experiencias latinoamericanas de Presupuestos Participativos

Natalie Robaina

Salto, 2021

ISBN: 978-9915-40-590-2