



DOCUMENTOS DE TRABAJO NUEVA SERIE N° 16/2013

Alejandro Noboa

El punto de vista de las mujeres sobre los procesos de participación en el presupuesto participativo de Salto-Uruguay



2011

XXIV Seminario Internacional AISO
"Organizaciones en la sociedad del siglo XXI: teoría y práctica"
27 al 29 de julio de 2011, Guanajuato, México

Mesa: Organizaciones públicas: de la perversión al compromiso social.

Título: El punto de vista de las *mujeres sobre los procesos de participación en el presupuesto participativo de Salto - Uruguay*

Ponente: Alejandro Noboa - Universidad de la República

Forma de presentación: oral

Resumen:

La implicación de los públicos objetivos en los procesos de producción de las políticas públicas es un fenómeno cada vez más recurrente en nuestras sociedades. Mucho se ha escrito de ello y aún se escribe, especialmente en lo que hace al diseño y sus implicancias organizacionales. En la mayoría de los casos se presupone la bondad de los procesos y se reconocen sus aspectos positivos como una axioma indiscutible. Ahora bien, cuáles son los impactos que la generación de estos procesos originan en las poblaciones participantes es un tema a dilucidar. Que percepción tiene de los efectos que se producen en la familia o los grupos sociales que les acceden?, en cualquier caso la opción de participación implica negociaciones al interior del núcleo familiar, entre la pareja, etc. Que percepciones se tienen respecto al uso del tiempo?, la participación normalmente no es remunerada sino que compite en el uso del tiempo libre de las personas, que ventajas se visualizan al respecto y que desventajas se observan. Como perciben que influye el diseño de los procesos en la dignificación de las personas y su realización personal?. Como se dijo anteriormente, los diseños no son ingenuos a la hora de plantear los procesos participativos, aunque en la mayoría de los casos la bondad de los mismos es tomada como un axioma verdadero, aquí analizamos en profundidad la mirada que los públicos tienen en las prácticas concretas de participación.

En la ponencia se exploran estos extremos para una política pública ampliamente difundida en la actualidad como son los Presupuestos Participativos, en concreto los procesos vividos en los departamentos de Salto y Paysandú. El primero con un diseño que en lo previo buscó la formación de consensos y la cooperación de los pobladores implicados y el segundo cuyo eje central fue la competencia de proyectos, aunque en ambos casos el recurso electoral para la selección también se empleó, en un caso plebiscitario y en el otro como competencia entre propuestas.

Desde un diseño de investigación cualitativa se reconstruyen en la perspectiva de los sujetos implicados todas estas facetas, habiéndose realizado 20 entrevistas semiestructuradas para ello, 10 a actores del departamento de Salto y 10 a actores del departamento de Paysandú, relevándose la mirada de los mismos sobre sus propios procesos.

Ponencia completa

El trabajo que aquí se presenta forma parte de una investigación más profunda que tiene como objetivo evaluar cualitativamente dos procesos de participación en la creación y ejecución de políticas públicas bien diferentes realizados en los departamentos de Salto y Paysandú durante los años 2007, 2008 y 2009. Pretende estudiar en profundidad los diferentes aspectos de la aplicación de la política pública Presupuestos Participativos. La misma resulta de disparar procesos sociales y de gestión pública asignando unos ciertos montos del Presupuesto Municipal para que la comunidad planifique, decida y ejecute que hacer con ellos.

Estos esfuerzos para involucrar a la sociedad en procesos complejos e innovadores tienen como propósito principal la inclusión social, en especial de nuevos sujetos políticos hasta el momento subordinados en estas cuestiones.

Podemos adoptar aquí la clasificación elaborada por Marc Parés y Paulo Resende¹ (2009) cuando se refieren a las diferentes alternativas que existen sobre las prácticas de participación, dicen los autores que hay tres tipos de posibilidades: sistemas estables de participación, procesos participativos y políticas públicas globalmente consideradas.

Dentro de los primeros incluyen los marcos normativos y órganos estables que suelen incluirse en las normas constitucionales o leyes, como también aquellos organismos de participación o consulta que existen en diferentes niveles de la organización político-jurídica.

Procesos participativos tienen que ver con mecanismos menos estables pero de impacto en el cuál mediante campañas organizadas se generan procesos de mediano plazo de duración que apuntan a objetivos concretos, aquí es que incluimos a los procesos conocidos como presupuestos participativos.

Por último, las políticas públicas globalmente participadas tiene que ver con la inclusión de componentes de participación dentro de alguna de las etapas de las políticas públicas como forma de mejorar la calidad democrática de las sociedades. Diferentes argumentos que tienen que ver con lograr sentimientos de pertenencia entre los ciudadanos respecto a una política pública y mejorar la ejecución de las mismas son los argumentos que se sostienen para impulsar esta modalidad.

Es bastante abundante la investigación existente sobre presupuestos participativos, un antecedente fundamental de la investigación sobre el tema es el estudio (quizás el más completo realizado hasta el momento) plasmado en el Documento Base de la Red Urbal N°9 *Presupuesto participativo y finanzas locales*², realizado sobre 30 experiencias de América Latina y Europa en 2005.

Más recientemente una investigación realizada por Egon Montecinos³ (Chile, 2008) sobre presupuestos participativos, el autor distingue tres grupos de estudios sobre el presupuesto participativo en América Latina. Los llamados estudios de primera generación, que destacan fundamentalmente las bondades y virtudes del presupuesto participativo a partir de la experiencia brasileña. Los estudios de segunda generación, que se dedican a identificar el diseño institucional y la metodología que ha determinado su desarrollo en América Latina. Finalmente, están los llamados estudios de tercera generación, los cuales tienen como foco de atención los vínculos que se producen entre los presupuestos participativos y las instituciones de la democracia representativa. En este último grupo se examina la relación que se produce entre ambas instituciones, y si

1 Parés, Marc y Resende, Paulo. Roles, estructura y funcionamiento de los espacios estables de participación ciudadana, en Parés, Marc (coord) Participación y calidad democrática. Ariel, Barcelona 2009

2 Alcaldía de Porto Alegre. Red Urbal N°9. Documento base. Presupuesto participativo y finanzas locales. Porto Alegre, mayo de 2005.

3 Pagliai, César y Montesinos, Egon. Presupuestos participativos en Chile: experiencias y aprendizajes. Friederich Ebert Stiftung. Chile, setiembre de 2006.

éstas efectivamente se complementan o se subordinan unas a otras.

Se habla en este caso de prácticas políticas a través de las cuales la ciudadanía puede incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público, en este caso una porción del presupuesto municipal.

En el Uruguay no existe una gran cantidad de estudios realizados sobre la problemática local, sirve citar el realizado por la Socióloga Viviana Martínez⁴ del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Programa de Desarrollo Local, titulado «*¿Qué impactos ha tenido el proceso de presupuesto participativo de Paysandú en el relacionamiento entre el gobierno departamental y la sociedad local?*». Si hay algo más sobre el Presupuesto Participativo en Montevideo, en particular los trabajos de Alicia Venezziano.

Es así, y como más adelante se expresará, en este trabajo se organizará la indagación sobre las políticas públicas PP de Salto y Paysandú, en tres dimensiones posibles: organizacional, social y psicológica o de la personalidad, a efectos de calibrar en la percepción de los implicados las diferentes facetas del fenómeno. Entendiendo que el PP no es un sistema finalizado sino un proceso. Se trata de una construcción colectiva que se va desarrollando en cada lugar a partir de sus particularidades políticas y sociales, que puede tener avances y retrocesos, éxitos y fracasos.

La importancia de evaluar cualitativamente la participación

Lo primero que hay que decir es que siempre es bienvenida la función evaluativa en cualquier instancia donde se arriesguen recursos públicos. En el caso de la participación se compromete aún más ya que no sólo tiene que ver con erogaciones económicas sino con procesos formativos vinculados a mejorar la calidad de nuestra democracia, involucremos todos en lo que es de todos. Aprendizajes, dignificación de las personas, apertura de espacios de negociación, ceder para ganar, en fin todos elementos de instrucción que van al cerno de la formación de los ciudadanos.

Parece interesante la inclusión de una tabla elaborada por dos autoras españolas Laia Jorba y Eva Anduiza⁵ (2009) donde sistematizan las posibles aproximaciones a la evaluación de políticas públicas:

4 Martínez, Viviana. Presupuesto participativo en Paysandú: más ciudadanía ... más democracia. Intendencia de Paysandú. Paysandú, 2010.

5 Jorba, Laia y Anduiza, Eva. Porqué y como evaluar la participación en Parés, Marc (coord) Participación y calidad democrática. Ariel, Barcelona 2009.

	Evaluación como medida	Evaluación como gestión	Evaluación como juicio	Evaluación como mediación
Qué es evaluar	Medir resultados tangibles	Analizar correspondencia entre criterios y resultados	Determinar la calidad del proceso y/o resultados	Definición conjunta de que es y en que consiste el éxito
Finalidad	Cumplimiento de objetivos	Mejora de procesos y resultados	Acercarse a un ideal	Reflexión colectiva, negociación y consenso
Enfoque	Positivista	Positivista	Normativa	Constructivista
Rol evaluador	Evaluador científico	Evaluador técnico	Evaluador juez	Evaluador como mediador

Por otro lado resulta interesante destacar la importancia de que se proceda a evaluar estos procesos de participación que se amparan en propósitos loables y deseables como ser la mejora de la calidad democrática, la posibilidad de mejorar el alcance y la ejecución de las políticas públicas, la implicación de más ciudadanos en la definición y puesta en práctica de la política, el aumento del sentimiento de pertenencia sobre lo público por parte de la ciudadanía, entre otras cosas.

Igualmente existen menos investigaciones que aborden el estudio de las percepciones de los actores de los procesos de participación en las políticas públicas presupuestos participativos por ello es que este estudio resulta original y seguramente aportará una visión propia tanto metodológica como conceptualmente.

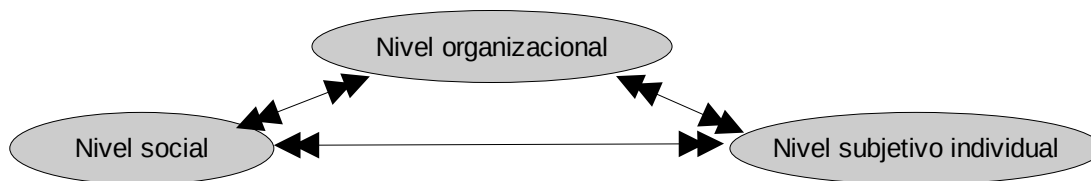
Los niveles y categorías que se construyen para este trabajo:

a. nivel organizacional: la percepción acerca de la *estructura organizacional* o sea la visibilidad del diseño, para ello se incluyeron en las entrevistas realizadas una serie de preguntas abiertas y semiestructuradas que abordaban tal temática. Igualmente se incorpora a esta dimensión el papel de los *técnicos* municipales en el proceso analizado. La percepción de las *autoridades* en la promoción y orientación del proceso de participación.

b. nivel social: la dimensión relaciones sociales, se observan las categorías vinculadas a los grupos y redes que acceden a los participantes en estos procesos de participación. El contexto sociofamiliar, el protagonismo de las mujeres, y las organizaciones de base que participan del proceso.

c. por último, el nivel de la personalidad: las percepciones acerca de la dignidad que pueden generar o no la inclusión en estos procesos y sus posibles límites

individuales, tiempos, espacios, estrategias de sustentabilidad.



Conocer las relaciones entre los diferentes niveles que se producen a través de las percepciones de los entrevistados forma parte de los objetivos de la investigación, donde esta mirada multinivel coopera para comprender desde una visión compleja la propia realidad compleja que significan estos fenómenos de participación.

Nivel organizacional y sólo la dimensión de la percepción de la estructura organizacional

En esta ponencia nos vamos a centrar en el análisis fundamentalmente de la percepción de las mujeres de Salto sobre la primera de las dimensiones mencionadas (organizacional).

La investigación de base comprende mujeres y hombres de dos departamentos en los que se aplicó la política pública denominada presupuesto participativo, Paysandú y Salto. Se adopta además de este clivaje una estrategia de análisis comparativo entre mujeres y hombres, en el entendido de que este corte por sexo y frente a la implicación bien diferenciada de los dos grupos amerita un tratamiento diferente. Si bien es cierto también aparecen protagonismos diferentes respecto a las edades, a los niveles de formación, y al nivel socioeconómico, entre otras variables. Reiterando que en la ponencia sólo se analizan los discursos de las mujeres salteñas por considerarlas principales protagonistas del proceso.

Las técnicas de construcción de los datos

La investigación principal se diseñó en base al empleo de la técnica Grupos de Discusión parece más cercana a la tipología de evaluación como mediación, si bien es cierto en esta ponencia se analizan otros materiales emanados de entrevistas cualitativas. Los Grupos permiten desde una posición estratégica reconstruir el discurso social, en este caso de algo que ya ocurrió y que marcó de alguna manera la percepción de los participantes.

El dispositivo de observación, como se ha dicho, responde a vincular dimensiones clásicas de los estudios sociales pero aplicados a la realidad que estamos estudiando.

Para obtener este material cualitativo se realizaron, en una primera instancia, 20 entrevistas semiestructuradas 10 en cada uno de los departamentos, como una primera

exploración que de lugar a una investigación definitiva posterior. Los diferentes informantes entrevistados fueron participantes activos de la política en varias ediciones por tanto se presupone un conocimiento profundo sobre ella.

El análisis se realiza abarcando la totalidad de las entrevistas mencionadas en base al software (libre) *weft.cagda* que traducimos trama combinándolo con otro programa libre denominado *freemind* para obtener los diagramas que se presentan a continuación. En todos los casos tanto la categorización como las expresiones seleccionadas se pueden referenciar directamente al texto de la entrevista.

La información obtenida apunta, en todos los casos, a procesos concluídos, es decir ya ocurridos, para situar al lector, los procesos en los departamentos estudiados datan de 2007 en un caso y 2008 en el otro, por tanto se apela a la memoria de los entrevistados. Esto tiene ventajas y desventajas, lo primero es la posibilidad del olvido de situaciones o hechos interesantes, pero por otro tiene la ventaja de haber procesado la información pasándola por el cernidor de la significación para el actor, dejando impregnadas las cosas que para los entrevistados son las importantes.

Porqué las mujeres?

En Salto una de las características principales de este proceso de participación fue la irrupción de las mujeres en la política. Por diferentes motivos estos procesos fueron invadidos y comandados por mujeres que dejando su tradicional papel de amas de casa o responsables del hogar pasan a ocupar un rol de liderazgo en estos procesos. Es posible afirmar que amplían su espacio de influencia desde el hogar al barrio o la comunidad, con su sensibilidad específica, con su sensibilidad concreta, reivindicando soluciones que apuntan a los niños, a los jóvenes adolescentes, etc. de alguna manera conectadas con su rol tradicional materno pero en un espacio público.

En el caso que se analiza las mujeres fueron la amplia mayoría de los participantes y no sólo cuantitativamente sino también cualitativamente en la evidencia de los tipos de proyectos propuestos y llevados adelante.

Seguramente sus percepciones sobre los diferentes niveles analizados tendrán que ver con la particularidad de su situación familiar y laboral, y eventualmente su nivel educativo.

En cualquiera de las hipótesis sus percepciones estarán permeadas por la función en el hogar y la relación con los grupos que le acceden.

Porqué la percepción?

Seguramente las aproximaciones más corrientes de evaluación de políticas públicas se asocian a la medición de los resultados, a cuantificar procesos, participantes, logros, dineros, etc. etc.. Aquí hemos elegido relevar la percepción de los actores, consideramos

que es de primera prioridad para este tipo de procesos de mejora de la calidad democrática los fenómenos más interesantes ocurren en las transformaciones personales y colectivas de los participantes. En otras palabras el cambio en la democracia tiene que ver con transformaciones en los actores de la democracia en los mismos sujetos de la acción social y eso se observa en la percepción expresada individual y/o colectivamente. En ese sentido ampliación de las capacidades de comunicación, de negociación, de perspectiva política, de generar organización, de ampliar sus redes sociales, de sentirse más dignos son esenciales en la propuesta de mejora.

Se reitera que se trata en esta primera aproximación al análisis de incluir la percepción de las mujeres acerca de la dimensión organizacional, en sus diferentes categorías de análisis: información y estructura organizacional.

La percepción acerca de la estructura de la coordinadora: en Salto el presupuesto participativo fue diseñado en base a las coordinadoras zonales que agruparon las organizaciones de la sociedad civil de todos los tonos e individuos aislados. El diseño de la participación premió fundamentalmente la articulación de las iniciativas de mejora, la negociación entre los participantes, etc.

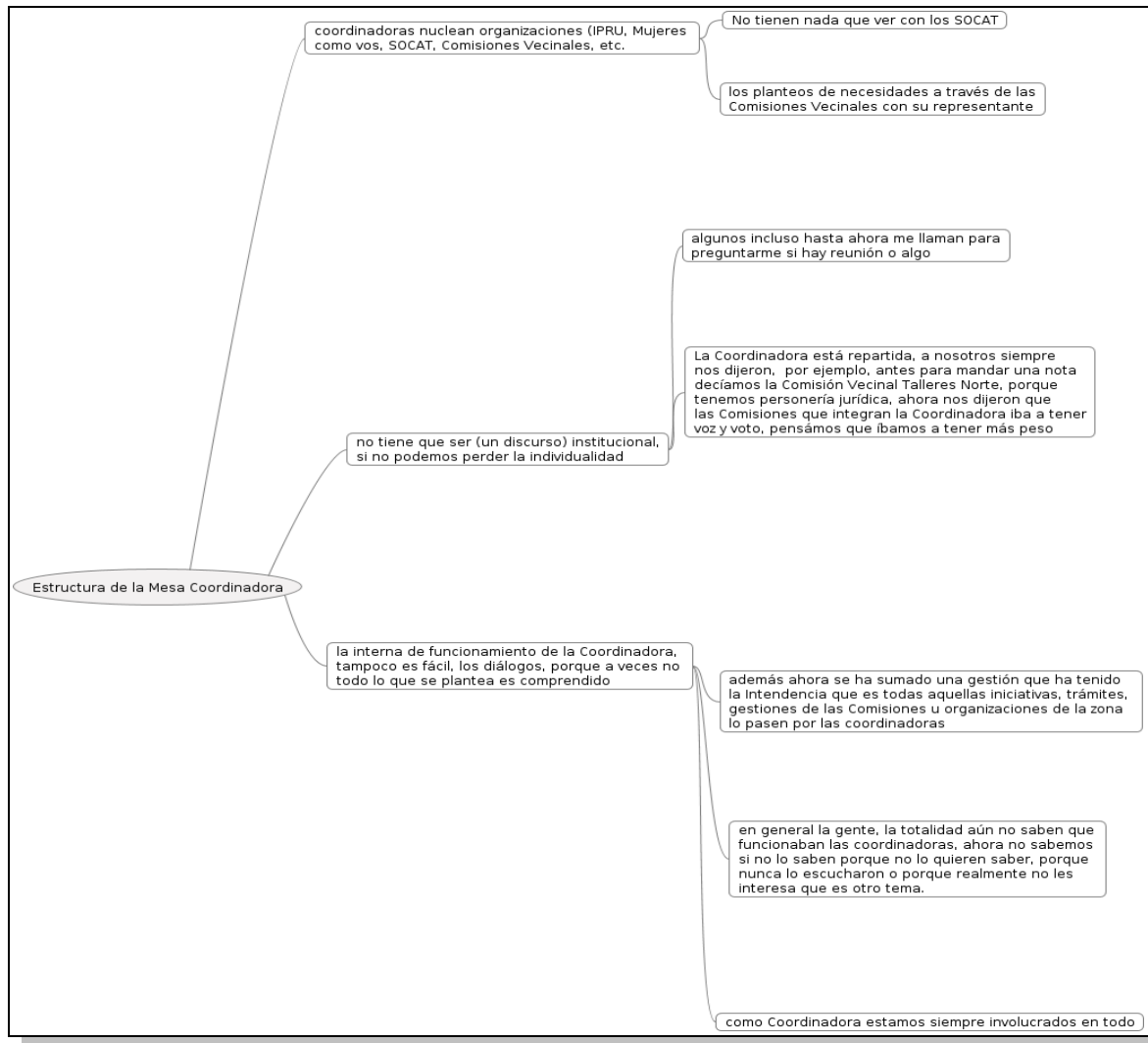
El análisis de los datos

Tal como se observa en los diagramas que se incluyen a continuación, la imagen de la Estructura de la Coordinadora como organismo central de la propuesta del Presupuesto Participativo en Salto aparece muy difusa, se la asocia a menudo con las Comisiones Vecinales (organización con base barrial), se la confunde con Salto para todos, que es un programa de desarrollo local para todo el departamento y en casos se acepta la idea de que las Coordinadoras son agrupaciones de organizaciones e individuos, percepción que se ajusta más a lo que fue el diseño original de las mismas.

Luego está la visión de los procedimientos, como muchas veces pasa la cercanía de la gente promueve la presencia y a veces exigencias de diferentes formatos a la hora de captar adeptos o de comunicar con la población. Por un lado los participantes agradecen la utilización de un lenguaje poco institucional más pegado a la utilización, del mismo, que hacen los ciudadanos y no tan formalizado como suelen emplearlo las autoridades. En ese sentido las mujeres entrevistadas procuran no perder la *individualidad local*.

Como todo proceso que involucra un gran número de personas y además heterogéneo, la comunicación no resulta del todo exitosa, las entrevistadas observan que se hizo un esfuerzo por informar pero que no todo era comprendido ni entendido por los participantes de la propuesta.

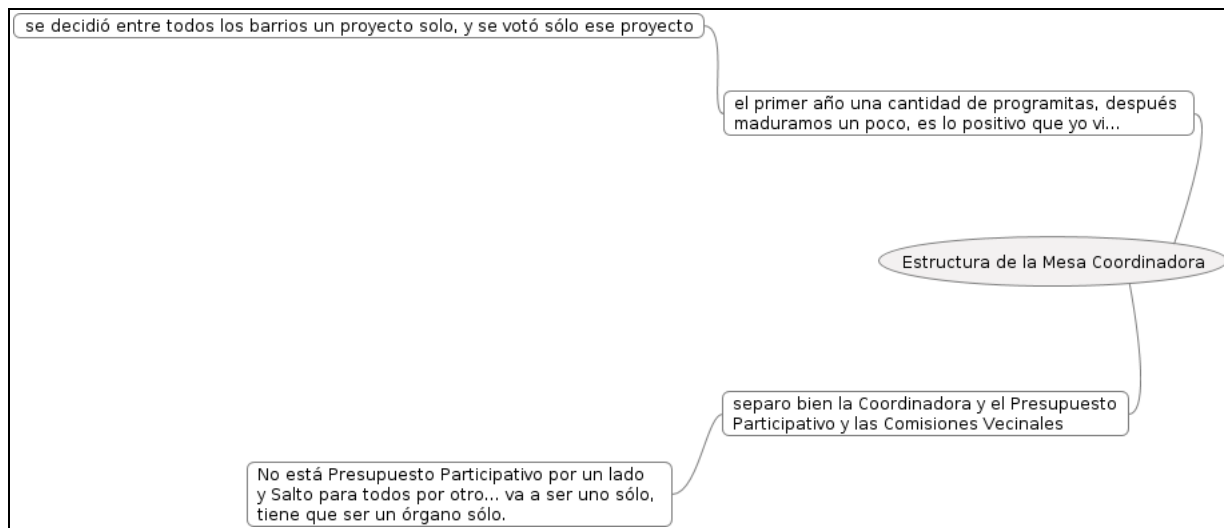
Diagrama N°1



Por otro lado, se observa un reaprovechamiento de la nueva estructura creada que parece acertada para a la vista de los participantes. Percibiéndose la posibilidad de realizar los trámites municipales, cuando se trata de organizaciones sociales de base, a través de las Coordinadoras zonales.

También es cierto que las entrevistadas coinciden en que la participación en las Coordinadoras del Presupuesto Participativo permite estar incluidos en los procesos de gobierno. La alternativa de tomar decisiones que hacen a cubrir las necesidades propias y sobre los dineros públicos les otorga una posición que los entrevistados captan e internalizan.

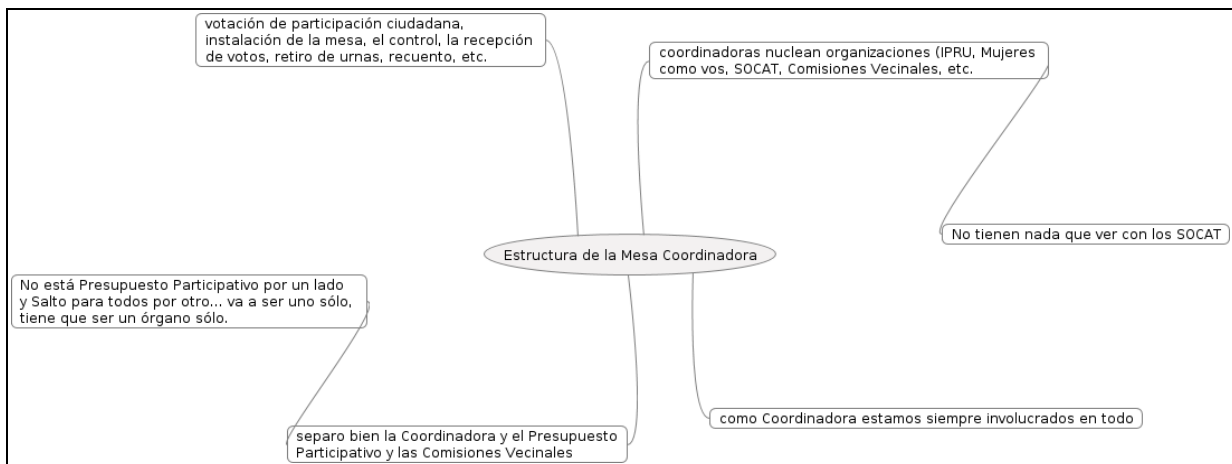
Diagrama N°2



Un aspecto sustancialmente relevante en la percepción de las entrevistadas es la idea de evolución que las mismas experimentaron a partir de la experiencia. La percepción de que al principio todos deseaban concretar su propio proyecto como una consecuencia lógica de la pertenencia local a cada organización, luego a través de un proceso de negociación y de *maduración* se pudo articular las iniciativas en un sólo proyecto. Sin duda esta comprensión de la evolución del proceso de participación significa una prueba evidente de la conformación a través de estos procesos de la llamada *escuela de la democracia*, argumento fundamental a la hora de sostener la vigencia de estas políticas públicas participativas.

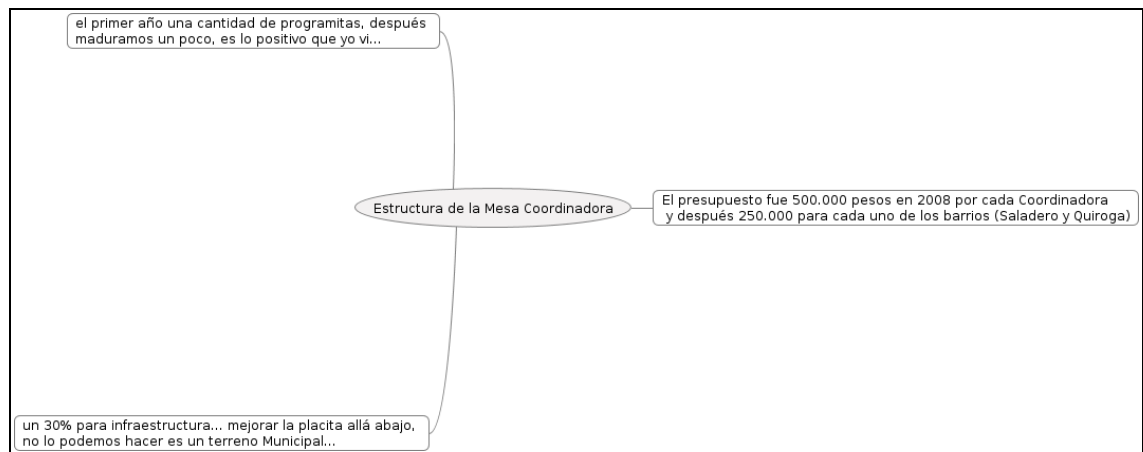
Otro elemento a considerar es la comprensión y posicionamiento que dan los participantes a la elección de los proyectos, es decir jerarquizan la instancia de votación como un componente más en el proceso de selección. En cualquier caso resulta notable para ellas la negociación que permitió la maduración de los proyectos pero la instancia de votación es un componente verificador imprescindible, pero además comprendido y entendido en la lógica democrática, seguramente por su utilización generalizada en el país.

Diagrama N°3



La captación de los procesos democráticos se hace evidente, la descripción de dichos procesos emerge con claridad de las expresiones de las entrevistadas, como también las dificultades ya mencionadas de identificación del diseño de la política en que están participando. La convivencia de varios procesos de participación genera una nebulosa que confunde y hace perder fuerza a la implicación en un proceso u otro, SOCAT, Salto para todos, etc. se entrelazan en la mente de las personas implicadas, perturbando la comprensión del cerno del proceso de participación PP.

Diagrama N°4

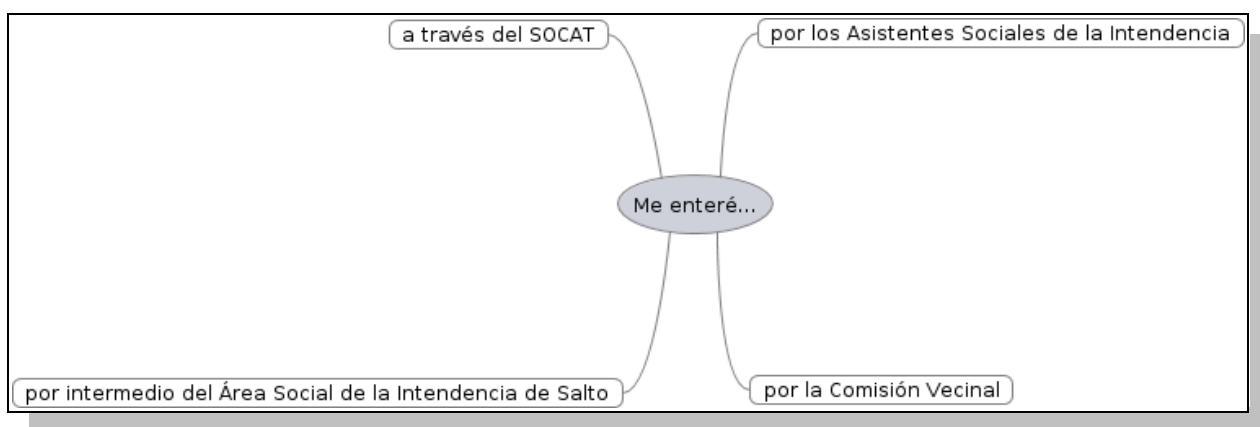


Los obstáculos derivados de los montos presupuestales y las condiciones en que se realizan los gastos también es percibido por las mujeres entrevistadas, tal como lo expresa el Diagrama N° 4.

La dimensión información

Nos resultó interesante incluir otra dimensión porque quizás una de las explicaciones de la perturbación acerca de la imagen de la estructura de la coordinadora se produce al principio mismo del proceso, es decir cuando los entrevistados toman conocimiento de la propuesta. La heterogeneidad de informantes respecto de ella pudo luego generar la confusión a la hora de entender la propia estructura.

Diagrama N°5



Las entrevistadas se enteraron a través de diferentes organizaciones SOCAT, Técnicos municipales, Autoridades y Comisión Vecinal, todos componentes luego que pasan a formar parte de la Coordinadora y sin duda de la imagen que las personas se forman de la propia Coordinadora.

También este Diagrama nos informa de la implicación social de las entrevistadas que antecede a la Coordinadora, de alguna manera no son mujeres ajenas a la participación social sino que provienen de organizaciones de base de diferente tenor.

Se puede observar además el importante papel cumplido por los técnicos municipales y las autoridades aspecto que no hay que olvidar para el caso que estamos analizando.

En conclusión

Las mujeres entrevistadas nos hablan de su experiencia dentro del proceso de PP, construyendo su imagen de la estructura de la coordinadora zonal, órgano central en el andamiaje de la política pública que estamos analizando.

No ocultan cierta confusión acerca de cuál es la estructura organizacional que cobija el proceso, confusión que como vimos puede ser atribuída a la forma como las participantes se enteran de la propuesta y desde donde ellas parten para incorporarse a la política.

Asimismo su visión deja traslucir funciones bien marcadas de los procesos participativos, la escuela de la democracia donde se ponen en juego todas las reglas y usos de la misma, votación, control, elección, etc.

El aprendizaje democrático que estos procesos significan queda demostrado con la asunción del rol negociador y articulador que las entrevistadas asumen en este proceso significándolo como altamente positivo a la hora de recoger los beneficios para la comunidad en la que trabajan.

No hay dudas de la implicación de las mujeres en este proceso también se puede observar una cierta extensión de sus territorios y responsabilidades tradicionales, la preocupación por los niños (placitas de juegos) y por los adolescentes (boxeo), son sin duda prueba de ello, obviamente en un nivel bien distinto del tradicional.

Este nivel de análisis (organizacional) se completará, en trabajos posteriores, con la percepción del papel de los técnicos municipales y de las autoridades, como forma de relevar la imagen que se tiene del nivel organizacional. La estrategia de investigación es comparar luego este análisis con la percepción de los hombres de Salto y de hombres y mujeres de Paysandú para problematizar la tesis de que en un caso Salto, el diseño apuntó al acuerdo a la negociación y en el otro Paysandú la propuesta apostó a la competencia entre proyectos, sin duda que la investigación está planteada.

Bibliografía consultada

Alguacil Gómez, Julio (editor) *Poder local y participación democrática*. El viejo topo. Barcelona, 2006.

Blanco, Ismael y otro (coords.) *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel Social, Barcelona, 2002.

Feemind: http://freemind.sourceforge.net/wiki/index.php/Main_Page

Font, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel. Barcelona, 2001.

Genro, Tarso y otro. *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. 2ª ed. Del Serval. Porto Alegre, 2003

Lucas Marín, Antonio. *Sociología: el estudio de la realidad social*. Eunsa. Madrid, 2011.

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

Rodríguez Villasante, T *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía*. El viejo topo. Barcelona, 2000.

Rodríguez Villasante, T. *Prácticas locales de creatividad social*. Viejo topo, Barcelona 2001

Trama: <http://www.pressure.to/qda/>

Valles, M. *La entrevista cualitativa*. CIS. Madrid, 2002.