



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Departamento de
Ciencias Sociales

DOCUMENTOS DE TRABAJO NUEVA SERIE N° 02/2013

Natilia Bisio – Natalie Robaina

Presupuestos Participativos: ¿Instrumento
de participación ciudadana?



Regional Norte

2012

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: ¿INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?¹

Resumen

Esta ponencia presenta algunas reflexiones derivadas del estudio de la política pública conocida como Presupuestos Participativos (PP), la cual resulta de disparar procesos sociales y de gestión pública asignando ciertos montos del presupuesto municipal para que la comunidad planifique, decida y ejecute qué hacer con ellos. En este estudio se ha optado por trabajar desde la percepción de los propios actores involucrados en el proceso de PP, desagregándola en dos componentes: social e individual. Para ello se realizaron cuatro grupos de discusión, dos de ellos compuestos por hombres y los otros dos por mujeres en los departamentos de Salto y Paysandú.

¹ Trabajo presentado en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Mesa: Democracia, Participación y Presupuestos Participativos en América Latina. Quito, 12 al 14 de junio de 2012. El mismo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación “La gestión pública local en movimiento. Los presupuestos participativos de Salto y Paysandú”, conformado por el Dr. Alejandro Noboa (Responsable), MSc. Natalia Bisio, Lic. Mariano Suárez, Lic. Natalie Robaina y Lic. Romina Pagani

Tabla de contenidos

Resumen.....	3
1. Democracia y ciudadanía.....	3
2. Tipos de democracia.....	5
3. Democracia y presupuestos participativos.....	6
4. La governance: un nuevo paradigma de gestión.....	8
5. ¿Qué es el presupuesto participativo?.....	9
6. Los diseños de los PP de Salto y Paysandú.....	10
7. Perspectiva de análisis y metodología.....	13
8. Los hombres en el PP.....	16
9. Las mujeres en el PP.....	18
10. Reflexiones finales.....	24
Bibliografía consultada.....	25

1. Democracia y ciudadanía

La conceptualización de la democracia como sistema de gobierno y de vida no es una cuestión zanjada por los teóricos ni mucho menos, en ese sentido es dable acompañar la siguiente cita del Profesor Subirats: *“No es fácil adentrarse en el debate sobre la democracia y sus significados pasados, actuales y futuros, sin aclararnos un poco sobre a qué nos estamos refiriendo...Aceptemos que deben existir unas reglas mínimas sobre las que fundamentar un ejercicio democrático, pero sabiendo que la existencia de esas reglas no implica el que se consigan los fines que desde siempre han inspirado la lucha por la democratización de nuestras sociedades.”*(Subirats, 2007 en Ahedo et al: 26-27). No se puede decir que haya consenso al respecto y es tan sostenible la hipótesis de la crisis de la democracia representativa (la más generalizada) como la hipótesis de la vigencia de la misma. Quizás el acuerdo entre los autores esté por entender la necesidad de complementar los sistemas de democracia representativa con la mayor implicación social de los ciudadanos. En palabras de Hirschmann (1991) citado por Subirats (2007):

“...un régimen democrático consigue legitimidad cuando sus decisiones emanan de una completa y abierta deliberación entre sus grupos, órganos y representantes, pero es cada vez menos cierto para los ciudadanos y lo es cada vez más para entes, corporaciones lobbies económicos que escapan a la lógica estado-mercado-soberanía, y aprovechan sus nuevas capacidades de movilidad global.” (Ahedo et al, 2007: 27).

Tal como lo establece Boaventura de Souza Santos (2005) el debate sobre la democracia ha recorrido varias etapas: la primera que respondió a la pregunta ¿cuál es la democracia deseable?, la respuesta resulta ser el sistema que se quiere pero con restricciones. La segunda se refleja en la pregunta: ¿cuáles son las condiciones estructurales para la democracia?, que enfrenta el concepto democracia con el de capitalismo. La tercera etapa de las teorizaciones, concluye con la concepción hegemónica sobre la democracia, emergiendo modelos alternativos que pugnan por ese privilegio, el par: democracias liberales vs democracias populares.

Durante los años 50 la democracia estuvo reducida a la representatividad de los políticos de la población correspondiente, en palabras de Lipset a *“la formación de una elite 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, 2005: 46). También Schumpeter sostuvo lo mismo al describir la democracia de élite, donde 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)

La concepción dominante en el mundo académico de esa época marca un perfil fuerte en el sentido de no incluir dentro del concepto de democracia la implicación de los ciudadanos, de reducir su participación al momento del voto y nada más.

Finalmente, una cuarta etapa desarrolla el efecto homogeneizador del proceso de globalización ha despertado los antiguos anhelos y prácticas democráticas participativas desde lo local. Se vuelve a redefinir el concepto de democracia enriqueciéndolo con la participación de los ciudadanos, procurando fortalecer el sistema y dotarlo de una nueva

vida. En definitiva, apuntar a transformar la democracia en un sistema donde la igualdad y la libertad se cumplan de mejor forma.

Se trata de generar un sistema donde las formas de convivencia sean diferentes que generen responsabilidad e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

“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).

En ese sentido, se busca incorporar nuevos actores al juego democrático, ya no será un campo de actores exclusivamente políticos sino que la democracia será un sistema que implique también a los movimientos sociales, las instituciones públicas y los ciudadanos de a pie.

Además, la mundialización de los asuntos que se deben decidir, *“problemas ecológicos y medioambientales, narcotráfico, problemas sanitarios, deslocalización de la producción flujos de capitales, conflictos bélicos, etc.* (Ganuza, 2003: 16), ha promovido la necesidad de generalizar esta modalidad de organización de las sociedades a todo el mundo en desdibujando las fronteras del Estado-Nación. Sin duda estas nuevas formas organizativas modifican las relaciones global-local, revalorizando la dimensión territorial desde la que se revitaliza la participación social; aspecto relegado en la modalidad democrática tradicional (representativa).

A nivel del ciudadano se ha visto una verdadera evolución en cuanto a capacitación sobre los asuntos públicos, si bien es cierto aún no logra comprender con claridad el funcionamiento de los poderes nacionales y locales, tiene, por el claro empuje de los niveles de información y debate, una mejor posición frente a los asuntos públicos.

¿Cuáles son los problemas que tiene el debate actual sobre la democracia?, fundamentalmente son tres: primero la crisis del marco estructural que ampara al modelo (lo global vs el Estado nación, donde éste pierde la hegemonía del poder social); segundo no hay a nivel teórico ni práctico un acuerdo homogeneizante sobre cuál es el modelo democrático al que hay apuntar; y por último, la aparición de lo local al interior de los Estados naciones, que pugna por fortalecerse por diferentes motivos: necesidad de participación, eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas públicas, etc.

Queda así planteada la problemática del concepto y realidad de las formas democráticas en la actualidad; por lo que es conveniente ver los diferentes tipos de sistemas democráticos, aspecto que se trata en el apartado siguiente.

2. Tipos de democracia

Resulta interesante para este trabajo clasificar sistemas democráticos que existen y existieron en la historia de la humanidad a efectos de centrar el enfoque en el tipo de democracia participativa que es la forma que ampara la política pública presupuestos participativos. En ese sentido se puede clasificar la democracia en tres tipos: directa, representativa y participativa.

Directa: es una modalidad donde los ciudadanos participan directamente en las decisiones del gobierno sin la mediación de representantes. La referencia más clara de este tipo de democracia es lo que ocurrió en Atenas en el Siglo V antes de Cristo, se congregaban los ciudadanos a discutir y resolver sobre los asuntos públicos. La modalidad de funcionamiento fue esencialmente asambleario, dentro de unas determinadas condiciones para la participación, sólo participaban los ciudadanos libres, hombres. Se excluía a mujeres, niños y jóvenes y también a los esclavos y extranjeros. La mayoría confiaba en la reunión y la deliberación como portadoras de una cierta sabiduría (Heater 2004). Jean Jacques Rousseu fue uno de los modernos defensores de este tipo de democracia a la que consideraba una forma justa ya que todos los ciudadanos tenían derecho a gobernar, no obstante, el autor reconoce que en las sociedades modernas resulta impracticable debido a la gran cantidad de población.

Representativa: es la modalidad más conocida y moderna de la democracia, tiene como principales rasgos: el ejercicio del voto cada determinado período de tiempo, la elección de unos determinados representantes delegados que se ocuparán luego de gestionar los asuntos públicos. Su origen data de mediados del siglo XIX. Se abandona el proceso asambleario para pasar a la gestión representada de los temas que conciernen a toda la sociedad.

Participativa: surge como un modelo complementario al sistema mencionado anteriormente. Promovido por los movimientos sociales de diferente tenor emergentes en la sociedad actual, de género, ecologistas, municipalistas, diversidad sexual, etc. “*Entendemos por democracia participativa 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)

El proceso de participación incremental en el largo plazo tiene luces y sombras. Entre las primeras está la creciente reclamación, como se ha dicho, de mayor protagonismo de los movimientos sociales (especialmente los llamados nuevos movimientos sociales), con todo el entusiasmo que traen cada uno de ellos. Por otro lado, la *tolerancia* de los partidos políticos e instituciones legitimadas ante estos procesos, sensibilizándose ante las demandas de los ciudadanos.

Del lado de las sombras están las tendencias, muchas veces fomentadas por los agentes sociales en el poder y en especial los medios masivos de comunicación, hacia el individualismo y la disgregación social. También es cierto que en los partidos políticos sobreviven subculturas de subestimación hacia las capacidades y distanciamiento de los ciudadanos, reservándose para ellos la jurisdicción en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

3. Democracia y presupuestos participativos

Podemos adoptar aquí la clasificación elaborada por Marc Parés y Paulo Resende (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.

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

Por último, las políticas públicas globalmente participadas tienen 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.

A nivel local los progresos de la participación ciudadana son evidentes generando fenómenos interesantes de *empoderamiento social*, dotando a la comunidad de formación en base a aprendizajes prácticos y fundamentalmente otorgando a los ciudadanos el poder de jerarquizar sus necesidades y promover sus soluciones.

Ahora bien, ¿por qué promover un proceso de participación ciudadana asociada a la asignación presupuestal? La democracia efectiva toma sustancia y cuerpo cuando se ejerce en los espacios de toma de decisiones, en particular la toma de decisiones sobre recursos financieros. En ese sentido, no se trata de la mera aportación de iniciativas ni de un simple instrumento de consulta sino que se concibe efectivamente como una herramienta de decisiones y de decisiones sobre recursos.

Es así que este proceso, mediante estos mecanismos busca acercar la distancia entre los gestores y la población, pretendiendo difundir una toma de conciencia sobre los asuntos políticos, así como también asegurar mayor eficacia en la concreción de las soluciones para los problemas de la ciudadanía.

La democracia representativa tiene un campo de actuación y unos efectos totalmente diferentes a los buscados por la democracia participativa, son dos esferas distintas y complementarias del proceso de toma de decisiones sobre los asuntos públicos. La perspectiva en un caso y otro son distintas, un compromiso y una visión más global en un caso y un compromiso y una visión más local en el otro. Si a esto se le agrega la imperiosa necesidad de mostrar transparencia en los asuntos públicos cada vez más exigente y la necesidad de preservar los equipamientos públicos y su funcionamiento, hace que lo local y el compromiso de la gente con ello sea cada vez más imprescindible, por lo menos en la dimensión local.

Históricamente lo local ha sido considerado un espacio jerarquizado para la construcción democrática directa y la participación de los ciudadanos; esta es la apuesta de la política pública denominada presupuestos participativos.

Donde primero se instrumentó con éxito dicha política fue en la ciudad de Porto Alegre en Brasil bajo el título de "*Orçamento Participativo*" en el año 1988, sin duda que esta experiencia innovadora ha dejado huella en todos los procesos posteriores de la política.

Lo fundamental es articular dentro de los presupuestos ordinarios, definidos por las instituciones democráticas representativas, procedimientos de democracia directa resueltos por la población, tales como el tipo de inversiones que se va a realizar, los montos que se asignarán a cada una, entre otros.

Incluso en el año 1996 la ONU en la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (Estambul) recomendó la aplicación de esta política pública como “*buena práctica de gestión urbana*” (Ganuza, 2003: 21). También en el Informe del PNUD 2002 se valora la democracia mencionando concretamente las experiencias de presupuestos participativos.

Ahora bien, ¿cuáles son los principios rectores de la formulación de estas políticas de participación?

Implicación: las experiencias en cualquier caso se instrumentan de forma abierta, proponiendo a todos la posibilidad de participar y de decidir sobre las cuestiones en juego. Se apuesta a la formación de ciudadanos activos y comprometidos que resuelven sobre las cuestiones públicas normalmente libradas exclusivamente a los delegados políticos elegidos.

Transparencia: los procedimientos son públicos y las normas deben ser conocidas por todos, asimismo la resolución sobre los fondos y la forma de ejecución, conociéndose de antemano sus límites y condiciones.

Criterios generales para guiar las decisiones: el alcance local y/o nacional de la propuesta así como de las soluciones que se deben tomar. Conocer de antemano cuales van a ser las coordenadas territoriales y jurisdiccionales que se va a impactar.

Aprendizaje para la democracia: sin duda estos procesos son entre otras cosas procesos pedagógicos donde los participantes (ciudadanos) aprenden día a día el ejercicio de la democracia. Se puede ser un actor habituado a estas lides o no, pero lo cierto es que de estos procesos nunca se sale igual que como se entra. Por tanto hay que pensar en mediano y largo plazo, ciudadanos activos, críticos y pensantes y no meramente consultivos cada tantos años.

4. La governance: Un nuevo paradigma de gestión

El intento de superación de los problemas de eficacia y de legitimidad en la aplicación de las políticas públicas, lleva a la necesaria tarea de repensar el rol del Estado en busca de alternativas de gestión pública que permitan mejorar estas dos facetas de la gobernabilidad. Es así que surge la noción de *governance* como forma de gestión y como enfoque analítico. Como enfoque analítico: “*el concepto de gobernancia remite a analizar los procesos de “gobernar” en forma integral, enfatizando el análisis más allá del Estado o gobierno e incorporando la multiplicidad de actores involucrados en los procesos decisionales*” (Rivoir, 2000).

En tanto forma de gestión, rompe con el alto nivel de jerarquización de la política tradicional y apuesta a una idea más horizontal en donde la frontera entre la esfera pública y la privada se vuelven cada vez más difusas. “*Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales*

desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados” (Carmona, 2005).

En el útil repaso sobre la teorización del concepto de red que realiza la socióloga uruguaya Ana Laura Rivoir (s/d) se pueden ver los diferentes registros en la utilización del concepto: por un lado, como categoría de análisis social, por el otro, como una nueva morfología social y dentro de esta última podemos distinguir una morfología que expresa una modalidad de relacionamiento que existe en determinada realidad y una forma deseada de relacionamiento social.

Entonces, por un lado, una categoría de análisis que se redefine de acuerdo a los intereses del estudio y que permite dar cuenta de un fenómeno nuevo de agregación social, por otro lado, el propio fenómeno nuevo que expresa una predisposición a integrarse a conglomerados cuyas características son: *“una estructura organizativa descentralizada anti - jerárquica, con un nivel bajo de institucionalización y profesionalización, con desconfianza tanto hacia las burocracias como a los líderes carismáticos”* (Riechmann, Fernández, 1995: 65). Finalmente un elemento esencial a los efectos de lo que estamos analizando, la red vista como forma de organización social a construir, más allá de que como señala Rivoir (2000) las redes pueden adquirir aspectos negativos como la ilegalidad, la discriminación o la reproducción de desigualdades, el carácter flexible y de escasa verticalidad en la organización² la constituyen en un elemento fundamental para superar los problemas de gobernabilidad de los gobiernos democráticos. Recordemos que los problemas de representatividad además de afectar al gobierno afectaban a los agentes de mediación (*cuando estos tenían presencias muy marcadas de elites dirigentes*) como los partidos políticos y muchos sindicatos y gremios, razón por la cual para reconstruir el tejido social y lograr una participación activa de la ciudadanía en la gestión pública se hace imprescindible crear nuevas redes y activar otras ya existentes para que se constituyan en verdaderos agentes de construcción y transformación social³.

5. ¿Qué es el Presupuesto Participativo?

Entre estas nuevas prácticas democráticas figura, en un lugar destacado, el instrumento conocido como el Presupuesto Participativo *–a partir de ahora PP–*. Según enseña el politólogo norteamericano Benjamin Goldfrank que ha realizado investigaciones comparativas de la política en diferentes ciudades latinoamericanas, dependiendo de la definición de PP de la que partamos existen entre 250 y 2500 experiencias en diferentes lugares: *“la cifra inicial incluye*

² Es conveniente una aclaración respecto al componente horizontal ya que es sabido que las relaciones asimétricas están presentes en todas las relaciones humanas. En ese sentido, tampoco escapan a las redes, pero es posible distinguir niveles de asimetrías y distinguirlos a partir de la lógica que predomina en el relacionamiento interno, horizontal o vertical. En las redes por definición predominaría el primer elemento sobre el segundo esquema de governance todos estos actores pueden participar de una *gran red social*.

³ El concepto de sociedad civil incluye las diferentes redes sociales pero no se acaba en ellas sino que está compuesto además por otras formas de organizaciones sociales cuya estructura es diferente al de las redes (*corporaciones, sindicatos, etc.*). Sin embargo, como lo muestran Brugué y Goma existe un centro jerárquico con capacidad de determinar procesos de gobierno de forma monopolista y en donde existe una interdependencia de los actores a la hora de resolver problemas o perseguir objetivos.

aquellas ciudades donde el PP comenzó como una iniciativa de gobiernos locales, en países desde México y la República Dominicana hasta Argentina y Chile. Las segundas cifras incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto, tales como Bolivia, 327 municipios; Nicaragua, 125 municipios; y Perú con 1.821 distritos, 194 provincias y 25 regiones” (Goldfrank, 2006: 4).

Existe una gran diversidad de experiencias y una variedad de alcances en las definiciones de la política que pueden alcanzar o no a las diferentes experiencias. Ubiratan De Sousa lo define de la siguiente forma:

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

Por su parte, tratando de apartarse de las definiciones demasiado generales y de las demasiado particulares, Goldfrank lo define 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).

El profesor Boaventura de Sousa Santos establece los siguientes principios para caracterizar los PP:

- 1) existe una participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún status especial.
- 2) se combina la democracia directa y la representativa, y la dinámica asigna competencias a los propios participantes en la definición de las reglas internas.
- 3) se asignan recursos para la inversión de acuerdo a criterios generales y técnicos. Es decir, se busca compatibilizar los deseos ciudadanos con las exigencias técnicas y legales que debe tener la acción del gobierno.

Siguiendo la línea argumentativa desarrollada en este trabajo, podemos decir que el PP es un instrumento privilegiado para cumplir los objetivos de: mejorar la legitimidad del gobierno generando una mayor implicancia ciudadana en los asuntos públicos a partir de la creación de un espacio real de toma de decisiones; mejorar la eficacia en el diseño de políticas identificando mejor las situaciones concretas, y finalmente como lo dice 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 las mujeres.

En la mayor parte de la literatura sobre el tema se presenta al PP como una invención del Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre en el año 1988. Sin embargo, sus

orígenes son más complejos ya que sin utilizar el nombre existen otras experiencias anteriores en Brasil en las que se sometía el presupuesto al debate público. También como lo señala Goldfrank (2006) existen otros partidos de izquierda que implementaron programas de PP casi al mismo tiempo que el PT, uno fue el partido La Causa (CR) en Guayanas, Venezuela y otro fue el Frente Amplio en Montevideo, Uruguay, en 1990. Es claro que más allá de quien haya sido el que primeramente lo creo o el primero que lo puso en marcha, lo importante es que existía un caldo de cultivo para el surgimiento de este tipo de mecanismos y que fue Porto Alegre la ciudad brasileña que le dio nombre y lo publicitó además de haber sido la experiencia que más influyo en la implementación en otras partes de Brasil y del mundo.

En el Uruguay la política fue incorporada a sus estrategias de participación ciudadana a través de la Intendencia Municipal de Montevideo en el año 1990 y posteriormente es implementada también por los departamentos de Florida, Rivera, Maldonado, Canelones, Paysandú y Salto.

6. Los diseños de PP de Salto y Paysandú

Las experiencias de PP desarrolladas en las ciudades de Salto y Paysandú poseen diseños institucionales distintos, en este apartado se pretende presentar los ejes centrales de cada uno de ellos.

Para comenzar se introducen los principios orientadores de la ejecución del PP en el departamento de Salto, a saber:

- Fortalecimiento de la identidad local y de la interacción entre los habitantes de la comunidad.
- Consolidación de las Comisiones Vecinales como representantes y portavoces de las demandas e intereses de los vecinos.
- Democratización en el acceso a los bienes y servicios que ofrece la zona.
- Involucramiento de los beneficiarios en la búsqueda y diseño de alternativas viables y sostenibles para la satisfacción de sus necesidades y demandas.

Los proyectos financiados en el marco del PP abordaron aspectos recreativos, culturales, socio-educativos, ambientales y sanitarios. Los pobladores analizaron y priorizaron las necesidades de los distintos barrios que componen la Coordinadora Zonal⁴, elaborando una o más propuestas que tengan en cuenta aquéllas de mayor interés o impacto para un barrio en particular o la zona en general.

⁴ En la ciudad de Salto (capital departamental), las Coordinadoras Zonales son siete, abarcando a la totalidad de los barrios existentes en todo el territorio. En el interior del departamento, las Coordinadoras Zonales están compuestas por dos o tres localidades, agrupadas por proximidad geográfica, según jurisprudencia de las Juntas Locales (en la actualidad este órgano dependiente del ejecutivo departamental, dejó de existir puesto que con la reciente aprobación de la Ley de Descentralización, fueron sustituidas por los Municipios: tercer nivel de gobierno).

Las propuestas fueron presentadas por al menos, dos organizaciones de la zona o localidad donde se pretende ejecutar, por un período aproximado de ocho meses. Luego, las propuestas son votadas por los pobladores de cada una de ellas. En cada Coordinadora los vecinos definen los lugares de votación y los delegados de las respectivas mesas electorales. En general participan de esta instancia, Escuelas, Policlínicas, Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), Almacenes, entre otros. Pueden votar todos los residentes en la zona mayores de 16 años, presentando su cédula o credencial.

Cada Coordinadora define la personería jurídica que se hará cargo de recibir el dinero pero la responsabilidad del control del gasto es de la Coordinadora en su conjunto, siendo además responsable de la ejecución del mismo (contrato de personal, compras, administración, etc).

La implementación del PP, comenzó con la agrupación de los barrios de la ciudad en siete zonas (Coordinadoras Zonales), y de las localidades según proximidad y división administrativa de las Juntas Locales, en el interior del departamento. El abordaje grupal y comunitario de la problemática social, se presenta como la estrategia de intervención territorial privilegiada, promoviendo la participación de los interesados en el diseño, ejecución y evaluación de las propuestas que se desarrollen en cada zona o comunidad.

En el proceso de intervención territorial, se identifican las siguientes etapas:

- Identificación de los actores locales (organizaciones sociales e instituciones formales y no formales)
- Discusión colectiva de necesidades y demandas de cada barrio y priorización de las mismas a nivel de zona o localidad.
- Definición de líneas estratégicas comunes para la zona.
- Diseño del Proyecto Zonal a partir de una pauta general.
- Votación del/los proyectos por parte de los vecinos residentes en cada zona.
- Firma de Acuerdos con las organizaciones e instituciones zonales que elaboraron el proyecto.
- Transferencia del dinero previsto para el inicio de las actividades planteadas en cada proyecto.
- Seguimiento de los proyectos por parte de técnicos municipales y organizaciones de cada zona.

Como señalábamos al comienzo, el diseño de Paysandú presenta algunas diferencias respecto al de Salto. 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, que a nuestro entender es posible catalogarla como mixta. En la primera edición, se podía participar presentado proyectos tanto de forma individual, 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.⁵ 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 hay que 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 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

⁵ El elemento temático no solo no delimitó la participación, sino que el diseño no incluyó ningún tipo de limitaciones en lo referente a temas, buscando que las demandas expresadas a través de proyectos fueran verdaderamente representativas de las necesidades ciudadanas. Este aspecto despertó la crítica de la oposición sobre el final del período por el hecho de que implica destinar algunos fondos departamentales para atender aspectos de competencia nacional.

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.

7. Perspectiva de análisis y metodología

Este estudio resulta original y aporta una visión propia tanto metodológica, como conceptualmente al estudio de los procesos de participación en las políticas públicas presupuestos participativos, dado que el mismo se aborda desde las percepciones de los propios actores involucrados en el proceso.

Se organizará la indagación sobre las políticas públicas PP de Salto y Paysandú, en tres dimensiones posibles: organizacional, social e individual, 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.

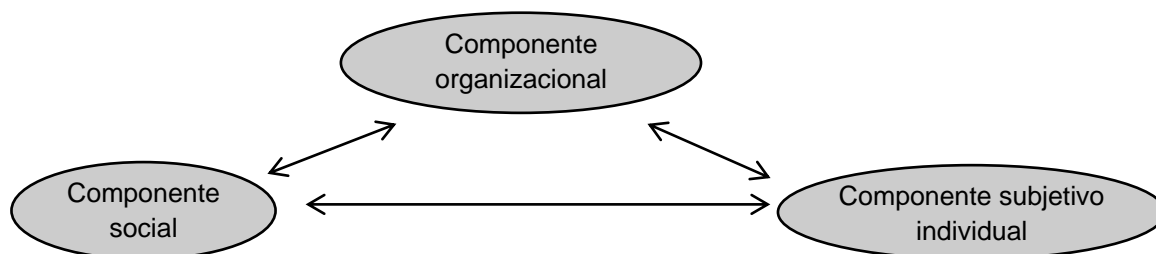
Un elemento central en los avances de la ciencia sociológica es el análisis de los casos empíricos, en ese sentido es que para el estudio de los fenómenos de participación dada su complejidad, se pueden emplear los conceptos de la teoría de sistemas, particularmente en lo que hace la metodología de construcción de modelos para conocer.

Los sistemas en términos generales consisten en totalidades, por lo tanto, son indivisibles y sólo se descomponen en elementos subsistemas a efectos de su modelización y su comprensión. En algunos sistemas sus fronteras o límites coinciden con discontinuidades estructurales entre estos y sus ambientes, pero corrientemente la demarcación de los límites sistémicos queda en manos de un observador, es decir, es arbitrario a la perspectiva e intereses del observador, quien construye usualmente una representación del sistema que se denomina modelo.

Este enfoque ha buscado visualizar una tríada que articula lo individual con lo social y con lo organizativo. En la medida que este último funciona como mediador de los otros dos subsistemas generando adaptaciones diferentes según sea la vivencia del diseño

organizativo experimentado. A su vez los impactos al nivel individual influyen en la evaluación y marcha de la política, como también en sus impactos individuales, sociales, y viceversa.

Figura 1. El modelo⁶



Se trata de un modelo que formula un sistema conceptual que pretende describir, explicar y predecir los cambios históricos, a partir de las percepciones de los actores, que experimentan o pueden experimentar los procesos de participación en concreto los originados por los presupuestos participativos. Entre sus principales postulados o hipótesis de base se encuentra la idea de que dichos cambios no pueden conocerse si no se establece primero una clara diferenciación entre los componentes y relaciones que son específicos de los sistemas mencionados.

A continuación se describen cada uno de los componentes y categorías que se construyeron en el estudio, aclarando que la presente comunicación se centrará en los componentes social e individual.

a. componente 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 vinculadas a ello. 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 y también los aspectos comunicativos del diseño y su implementación.

Sus categorías son:

Forma como se organiza la participación: diseño

Rol de los técnicos

Involucramiento de los partidos políticos

Mecanismos de conocimiento de la propuesta por parte de los vecinos

b. componente social: relaciones sociales, se observan las categorías vinculadas a los grupos y redes a las que acceden los participantes en estos procesos de participación, el contexto socio-familiar, el protagonismo de las mujeres, y las organizaciones de base que participan del proceso.

Las categorías seleccionadas son:

Evolución de la participación

Participación según sexo

Percepciones sobre más democracia

Resultados apreciados

⁶Fuente: elaboración propia

c. componente individual: las percepciones acerca de la dignidad que puede generar o no la inclusión en estos procesos y sus posibles límites individuales, tiempos, espacios, estrategias de sustentabilidad.

Las categorías seleccionadas son:

Dignificación personal

Participación individual en otras organizaciones y/o espacios de la comunidad

Para obtener los resultados se aplicó la técnica de grupos de discusión, realizándose cuatro grupos diseñados en base a las siguientes categorías: hombres/ mujeres y Salto/Paysandú. Los diferentes informantes entrevistados fueron participantes activos de la política en varias ediciones, por tanto se presupone un conocimiento profundo sobre ella.

La información obtenida apunta, en todos los casos, a procesos concluidos, es decir, ya ocurridos, para situar al lector, los procesos en los departamentos estudiados datan de 2007 hasta 2009 en un caso y 2008 a 2009 en el otro, por tanto se apela a la memoria de los entrevistados. Esto tiene desventajas y ventajas, 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 de mayor importancia.

La elección de las experiencias de los PP de Salto y Paysandú, como señalábamos más arriba, componen dos diseños institucionales diferentes: uno, Paysandú, poniendo el énfasis en la competencia: individuos y organizaciones presentan proyectos que luego elige la ciudadanía. Otro, Salto, colocando el acento en la cooperación: organizaciones presentan ideas que luego se discuten y formulan como un solo proyecto por coordinadora territoriales, y luego se plebiscitan.

8. Los hombres en el PP

a. Evolución de la participación a partir del PP

Se evidencia un consenso por parte de ambos colectivos de varones respecto a que la participación actualmente es escasa, se identifica una suerte de falta de interés en formar parte de los espacios colectivos a nivel de la comunidad, así como una pérdida del hábito de participar. *“Y la gente ha perdido el hábito y el interés por la participación. Si bien acá en la institución es uno que tiene que poner el hombro primero y después se suman algunos, pero en el resto de la sociedad no hay ganas de participar.”* (Participante Grupo Paysandú)

Esta “crisis” de participación puede estar vinculada a experiencias previas de frustración de los sujetos en otros ámbitos participativos, tal como lo expresa Ferrando *“para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae”* (Ferrando, 1994: 126).

b. La participación según el sexo

Parece ser que las diferencias en el desempeño de mujeres y varones en el proceso varía según el territorio. De acuerdo a la percepción de los hombres de Paysandú no se han producido diferenciaciones de acuerdo al sexo en las tareas a lo largo de la implementación de los PP: “(...) *no hay división de tareas tampoco...*” (Participante Grupo Paysandú). Sin embargo, los varones de Salto expresaron una situación diferente: “*se involucra más la mujer que el hombre, en todos los casos (...) prácticamente son mujeres las que participaron en todas la etapas, hombres pocos*” (Participante Grupo Salto). En este último caso parece existir un acuerdo en que por un lado las mujeres han participado del proceso en mayor porcentaje, y por otro, en que han tenido mayor involucramiento en ciertas etapas del mismo.

“Los hombres trabajamos más en la parte de llevar adelante el proyecto, porque la parte inicial del proceso, cuando se armó todo como que costó muchísimo y me parece que fue en esta parte como que los hombres nos quedamos un poco ahí, más bien acompañando y ayudando, y capaz que la parte más del puntapié fue de las mujeres.” (Participante Grupo Salto)

El primer aspecto no constituye un factor de sorpresa, dado que los espacios de participación a nivel comunitario suelen estar cooptados por las mujeres, asimismo, cabe destacar que el involucramiento de las mismas se identifica en diversas etapas: en la elaboración de los proyectos, en la ejecución, en la coordinación de acciones y en la dirección del grupo.

c. Percepción sobre más Democracia

La experiencia de los PP ha permitido que los sujetos se reúnan a compartir ideas, a aprender de los otros, a escuchar a otros y a ser escuchados, a comprometerse con problemáticas que los atañen personalmente, en este sentido, los involucrados entienden que el proceso tiende a más democracia.

Como se mencionó en el apartado 3, la democracia efectiva toma sustancia y cuerpo cuando se ejerce en los espacios de toma de decisiones, en particular la toma de decisiones sobre recursos financieros, es decir, cuando una herramienta de decisiones y de decisiones sobre recursos. “*Nadie va a negar que eso es bueno, porque es pura participación democrática de la gente de los dineros públicos, porque está muy bien.*” (Participante Grupo Paysandú).

Sin embargo, parece ser que esta decisión sobre los recursos debe ser fiscalizada, controlada:

“Yo tengo de todo lo que es facturas, tengo todo y nunca nadie me visito. Nunca nadie se arrimó, preguntó. Siempre la incertidumbre, tiene que haber un control y que alguien avale si está en las condiciones en que el proyecto se evaluó, si se cumplió. Y ahí te da otra tranquilidad, sobre todo a uno que es el responsable” (Participante Grupo Paysandú)

Por otro lado, cabe señalar que los hombres realizan determinadas objeciones hacia el diseño competitivo del PP de Paysandú, que por sus propias características elimina las posibilidades de negociación, de gestión conjunta, de deliberación y acuerdo de

prioridades; y que a través del mero ejercicio de votación perpetúa el triunfo de determinadas instituciones, aportando poco al proceso democrático.

“Al momento de ir a la votación, cuando estamos en la cancha reclamando el voto, también prestigiosas instituciones que trabajan diferentes dolencias medicas, y que son sumamente sensibles para la población. Entonces esas dos instituciones son cantadas que ganan siempre. Que tienen lógicamente un trabajo muy bueno. Entonces con esos ya no competís porque toda la población los apoya”. (Participante Grupo Paysandú)

d. Resultados

Básicamente los resultados que identifican los participantes son de dos tipos, uno vinculado a los resultados concretos, tangibles, que se proponía el proyecto:

“Cumplimos con los objetivos que quería la escuela, que era de gimnasia, atletismo y maratón” (Participante Grupo Salto), *“Y hoy por hoy tenemos una panadería”* (Participante Grupo Paysandú); *“se ensancho un salón mas dentro de la sede”* (Participante Grupo Salto), *“... se lograron muchas cosas, forestación de toda la zona de Salto Nuevo, cordón cunetas, mantenimiento de los salones comunales y mantenimiento de todas las placitas de la zona”* (Participante Grupo Salto)

y otro grupo de resultados asociados a logros inmateriales, tales como:

“sirvió, primeramente para que distintas mentalidades de varias comisiones trabajáramos unidos” (Participante Grupo Salto), para *“conocer las realidades de cada zona, porque uno está inmerso en su problema y yendo a una mesa donde se encuentran diez personas distintas, con distintas problemáticas, entendemos que no es el problema nuestro igual al de aquel”* (Participante Grupo Salto)

e. Dignificación

Los discursos recogidos permiten confirmar que la mayor participación de los sujetos en temas que afectan sus vidas cotidianas da lugar a procesos de afirmación de la subjetividad y mayor dignificación de las personas. La percepción de la importancia de hacer algo por el bien común promueve la satisfacción de las personas.

“Aparte que vemos cosas que hicimos nosotros, en las plazas en los salones y decís mira aquello hicimos con el proyecto, que a veces lo discutíamos y se discutía feo”, “Aparte uno siembra amistad, se conocer con mucha gente, que ya se siente uno más, te vez en la calle y te saludas. El ser humano también vive de esas cosas”. (Participante Grupo Salto)

El hecho de destinar horas del tiempo de uno para dedicarlas a un beneficio común, de todos y todas, genera un sentimiento de “enriquecimiento” en los ciudadanos.

“Uno tiene que sacar del tiempo de uno para dedicar a la vida o al trabajo o a las cosas de los demás, en beneficio de los demás. Me parece que es algo riquísimo, muy enriquecedor”. (Participante Grupo Salto)

“Entonces es difícil, me demanda mucho tiempo. Yo soy joven y lo hago también porque me gusta y por los chiquilines, llegamos a un gimnasio donde había cuarenta y hoy hay ciento veinte y niñas de entre cuatro y doce años que tengo jugando al basket. Y eso es una satisfacción personal muy grande” (Participante Grupo Paysandú)

9. Las mujeres en el PP

a. Evolución de la participación a partir del PP

Al comienzo, cuando se presenta la propuesta, se percibe cierta resistencia o descreimiento, producto en algunos casos del temor a lo nuevo, a lo diferente, y en otros, a la desconfianza en la capacidad de respuesta o de iniciativa de los gobiernos departamentales y otros organismos públicos para atender sus problemáticas. *“Yo creo que la gente cuando hay algo nuevo tiene cierto temor a incluirse o a trabajar...”*

No obstante ello, cuando se comienza a consolidar el proceso y se materializa en resultados concretos, el interés e involucramiento se hace mayor.

“Después vieron que empezó a haber un movimiento, que la gente se reunía cada quince días para armar el proyecto y vieron que estaba buena la propuesta y empezaron a reunirse”...“En el segundo presupuesto fue mayor la participación, teníamos 17 instituciones nosotros y habíamos arrancado en aquella época con siete” (participantes Grupo Salto).

Otro aspecto altamente significativo para los participantes, sobre todo en la experiencia desarrollada en Salto, refiere al interés gradualmente mayor que fue adquiriendo la elaboración colectiva de propuestas que trascendieran los reclamos particulares o individuales de cada organización barrial.

“Cuando estábamos en la mesa del PP cada uno iba representando su organización, después que se empezó a trabajar en el PP cada uno defendió al proyecto en sí. Cada uno dejó su “chacrita” y se jugó por el proyecto colectivo y eso nos gustaba...cuando nos reuníamos ampliábamos la mirada y veíamos que todos estábamos involucrados en ese proyecto que entre todos habíamos armado” (participantes Grupo Salto).

Acompañando las fortalezas que este instrumento permitió generar a nivel de las relaciones intra y extragrupalas, también se identifican ciertas debilidades u obstáculos inherentes al desarrollo de la vida democrática en sí misma. *“Donde hay muchas personas y se hablan temas de dinero, siempre hay discusiones...yo he trabajado en muchas comisiones y siempre hay roses y discusiones: porque mi barrio se llevo más que el tuyo, porque el mío esto o aquello...siempre hubo”* (participante Grupo Salto). En este mismo sentido, otras de las observaciones rescatan la dificultad que implica la elaboración de consensos representativos que prioricen las necesidades más sentidas de la comunidad. *“Cuando se presentó por primera vez el proyecto no hubo prioridad,*

porque la gente que presento los proyectos fue la que creyó en el PP. La que no creyó fue la que después dijo, “a mi no me dieron” (participantes Grupo Salto). Finalmente, otro elemento percibido por las mujeres salteñas como un obstáculo a la hora de consolidar procesos participativos, hace referencia al surgimiento de liderazgos dentro de la Coordinadora, visualizándolos como trabas significativas para su fortalecimiento.

“A veces se querían generar líderes dentro de las coordinadoras, pero al ser estas instancias de intercambio como que se opacaban y no podían serlo... Siempre hay alguien que quiere aflorar como líder, quiere sobresalir, pero no es que no lo dejábamos, sino que no (tenían) espacio para que pudieran salir. Hasta para hablar teníamos contados los minutos, siempre había un moderador” (participantes Grupo Salto).

b. Participación por sexo

Haciendo referencia a la participación de hombres y mujeres, existen percepciones similares entre las mujeres de Salto y de Paysandú. En ambos casos se destaca el protagonismo de las mujeres en el liderazgo de los procesos participativos que se movilizaron a partir de los PP.

“Yo creo que la mujer fue la protagonista numero uno de los proyectos del PP”. “Fue una preciosa oportunidad para descubrir referentes (mujeres)...dio lugar para que las mujeres se decidieran a intervenir, a participar”.

“... las mujeres abren el abanico, porque al estar las mujeres al frente, me parece que acerca más a los niños, acerca más a los padres, a la familia”.

“Yo creo que también es porque está más sensible a la problemática del vecino y de la suya propia y del barrio” (participantes de Salto).

“Somos muchas mujeres, la otra vez éramos como 60 mujeres, si habían 10 hombre eran muchos, somos casi todas mujeres” (participante de Paysandú).

Estas expresiones reflejan no sólo el impacto que generó la propuesta en términos de apertura de nuevos espacios de participación para las mujeres, sino además, la fuerte asociación entre su desempeño en el PP y las tareas “tradicionalmente femeninas”.

Por otra parte, destacan diferencias significativas en la forma de participación de los hombres, poniendo énfasis en su sentido práctico, su poco interés por participar en espacios de discusión o su falta de constancia, sobre todo en instancias donde existe una presencia femenina fuerte.

“Es como que (los hombres) no se niegan, pero te hacen lo justo y lo necesario. Se resisten a las reuniones extensas; sobre todo cuando hay mujeres bien ubicadas, que presentaban problemáticas bien importantes y te las toman como poca cosa” (participante de Salto).

“Nosotros tuvimos algunas instancias de hombres integrantes de comisiones que dejaban de ir porque les parecía como que se hablaba mucho, que se perdía mucho el tiempo analizando cosas” (participante de Paysandú).

“La mujer es más constante y lo hombres como que realmente les costaba ser constantes en las reuniones” (participante de Salto).

“Les cuesta (a los hombres) mucho integrarse cuando son muchas mujeres”.
(participante de Paysandú).

No obstante las similitudes, entre las mujeres de Paysandú se destaca que *“la mujer se ha involucrado mucho, creo que cada vez estamos más involucradas, pero también siento que el hombre apoya a la mujer, porque no hay tanto machismo ahora. La mayoría de los que están en los PP son todos varones y si yo converso con ellos, te consultan ideas de cómo vas a hacer esto o aquello”.*

c. Percepción sobre más Democracia

Haciendo referencia a la percepción de las mujeres sobre el desarrollo de mecanismos democráticos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad en la que se insertan, se destaca en el caso de Salto, el proceso de negociación colectiva y de contralor que implicó la elaboración y seguimiento de los proyectos; y en el caso de Paysandú, la construcción de alianzas entre los referentes de los distintos proyectos, cuya competencia se libraba, básicamente, en las urnas.

“Se trabajo siempre priorizando las necesidades de los demás, o sea yo no podía ir a pelear solo por mejorar el lugar donde vivo y trabajo por la comunidad...también importaba el interés en general de las otras personas”.

“Nosotros formamos una comisión de tesorería y una vez al mes se hacia una fotocopia de todos los gastos y se le entregaba a cada participante del PP para que se lo llevara a su comisión para que todos tengan la claridad de cómo se manejaba el presupuesto” (participantes Grupo de Salto).

Otro aspecto que las mujeres destacan, se vincula al fortalecimiento del vínculo y de los canales de comunicación entre el ciudadano y las autoridades (tanto ministeriales como del Gobierno Departamental que los representa), así como también entre los pobladores de un mismo territorio.

“Nos fortaleció como personas para poder llegar al Intendente o al Director de cierta área de la Intendencia, y sin faltar el respeto poder llegar y decirle con lo que estábamos desconformes o conformes o que queríamos de ciertas instituciones, y hasta negociar ciertas cosas”

“Hubo un antes y un después de los PP. Para todos, los vecinos, las instituciones, porque juntarse en una mesa a trabajar y discutir para hablar de un proyecto no es tan fácil”.

“El hecho de ir como representantes de una comisión o de una Coordinadora al hogar con otros vecinos, es diferente el trato a si va una figura política del gobierno de turno...se genera otro vínculo...quizás más creíble es la persona común. Hasta en el lenguaje con el cual podemos llegar a transmitirle el mensaje y analizar juntos la situación” (participantes Grupo de Salto).

Finalmente, un aspecto que amerita su consideración refiere al descontento de las mujeres de Paysandú ante la instrumentación del PP en dicho departamento, aludiendo

que *“acá hay instituciones que cobran mucho dinero en el BPS y se presentaron al presupuesto participativo y lograron siempre el primer lugar...hay gente que ganó el PP y no precisa... no tengo nada contra esa gente, pero vamos a ser más equitativos...Eso tiene que estar dentro de las reglas”* (participante de Paysandú).

d. Resultados

Haciendo referencia a los resultados alcanzados mediante la implementación de los PP, se destacan aspectos vinculados al desarrollo de nuevas estrategias y habilidades para trabajar con los vecinos así como la generación de nuevas redes y espacios de integración a nivel grupal y sobre todo organizacional para el abordaje conjunto de problemáticas comunes.

“Yo destaco la innovación, la reconceptualización de lo que era trabajar por los vecinos, con los vecinos y para los vecinos...cómo amplía las miradas y de qué manera también nos hace crecer como personas...como ciudadano.”

“yo creo que nos llevó a vincularnos con otras personas, porque no fue solo la comisión de nuestro barrio sino que estuvieron las escuelas y todos quedamos bien vinculados con las instituciones públicas, centros deportivos, los CAIF” (participantes Grupo Salto).

Asimismo, las mujeres salteñas destacan el crecimiento personal y ciudadano que implicó la identificación y jerarquización de las problemáticas a ser abordadas por el proyecto, más allá de los intereses particulares de cada organización.

“Cada uno estaba en su Mesa y se preocupaba porque el otro también participara y lo que le estaba pasando...estábamos esperando que lleguen los días para ver a los demás compañeros de la Coordinadora...y también íbamos recorriendo las otras coordinadoras para ver las otras experiencias” (participante Grupo Salto).

Un tercer grupo de resultados alcanzados refiere a las mejoras materiales o visibles que se pudieron constatar como efectos directos de la ejecución de los PP, en tanto instrumento que permitió canalizar las demandas y necesidades de los pobladores de la zona en la que se instrumentó.

“El PP me parece que fue muy productivo porque las comisiones a veces no son tan sustentables como para llevar algunos proyectos adelante y con el PP se pudo armar un proyecto que favoreciera a muchas personas. Porque Ceibal es una zona muy grande...o sea las reuniones eran muy buenas y productivas también porque llegaron a haber hasta cerca de treinta instituciones participando” (participante Grupo de Salto).

“Nosotros somos una zona bastante problemática con el joven y el adolescente. Tuvimos casi cien jóvenes adolescentes y niños en tareas deportivas, integrados, que nunca habían salido del barrio a trabajar con otros chicos, como tampoco nunca había entrado un equipo deportivo al barrio para jugar con ellos...Invertimos en equipos deportivos, championes, meriendas compartidas, salidas...” (participante de Grupo Salto).

“Nosotros tratamos de abarcar todas las edades, desde los niños hasta la gente adulta, adultos mayores; lo que nos pareció buenísimo y estuvo muy bueno. Porque hicimos coordinaciones con el BPS porque querían hacer una gimnasia y era increíble la cantidad de gente que iban a hacer su gimnasia” (participante de Grupo Salto).

Estos aspectos adquieren especial relevancia para sus protagonistas, sobre todo a la hora de pensar los resultados del proceso generado a partir del PP, en términos de legitimidad y credibilidad frente a los demás actores del territorio.

“No fue en vano el trabajo ni todo lo que se hizo, hubieron logros, y no logros que están anotados en un papelito, sino logros que se ven y eso es lo que le da credibilidad a la gente...una infraestructura, el arreglo de una cancha, o un taller importante para los jóvenes...” (participante Grupo de Salto).

El proyecto de la zona fue hecho en tres ejes, que uno era el ambiental, el otro el recreativo deportivo y el último era el artístico musical...La verdad que en la zona fue bien movilizante y a nosotros nos colmó las expectativas que teníamos” (participante de Grupo Salto).

Las ventajas del PP fueron todas positivas, ayudó a comprar las computadoras, a tener profesor de computación, a poder pagarle a las maestras que eran todas honorarias....Este año sin el PP estamos trabajando a pulmón, volvimos cinco años para atrás. (participante de Grupo Paysandú).

e. Dignificación personal

Esta categoría es la que mayores niveles de valoraciones positivas adquiere en tanto refiere al esfuerzo e interés incondicional que demuestran y valoran las protagonistas al momento de asumir el compromiso con el bienestar de sus semejantes. La jerarquización del bienestar común sobre el individual, sumada al enriquecimiento personal que significa el intercambio con problemáticas y realidades tan diversas, son algunos de los principales elementos de dignificación personal que las mujeres rescatan.

“A mí me generó un entusiasmo enorme y la afirmación de que vocacionalmente me gusta y siempre me atrajo lo que tenía que ver con el trabajo social, el interés por mis semejantes y el ver mejor a la gente... pasar por los barrios y ver que esos barrios estén mejor atendidos con lo indispensable como es una línea de ómnibus, la luz, el saneamiento...”, “Acercarme a las personas y ver las necesidades que uno realmente compartió con la gente” (participantes de Grupo Salto).

“El PP reafirmó mis ganas de seguir trabajando con la gente, y que uno pueda dar aunque sea un cachito de su tiempo para poder ayudar a alguien y eso me parece fantástico”. “Crecí como persona, reafirmo mis valores, conocí muchas personas, quede con muchos contactos...Te reconforta porque se beneficia a un montón de gente, no solo a unos poquitos. (participantes de Grupo Salto y Paysandú).

(También destaco que) *es un aprendizaje formal, aprendimos a mejorar las gestiones, los contactos, los vínculos. Saber cómo ayudar, apoyar y orientar a los*

vecinos para un trámite, para una gestión, a quien dirigirse, cómo hacerlo”... “El conocimiento que obtenes no lo pagas con nada. Una persona común no lo sabe, porque esto lo aprendes solo en este tipo de instancias, en este proceso (participantes de Grupo Salto).

“Significó una gran satisfacción, ver como se pudo hacer esto en un barrio tan humilde...Se formó un grupo precioso y se sigue hasta ahora trabajando”. “Yo siento también satisfacción, orgullo de ver que la gente trabaja cómoda, todos maestros, niños, que todos van a trabajar con alegría” (participantes de Grupo Paysandú).

10. Reflexiones finales

a. Las percepciones de los grupos respecto al fenómeno presentan algunas similitudes y algunas diferencias. Los mayores consensos se generaron en relación a los resultados observados, a la promoción de democracia del proceso y a la dignificación de las personas. Por otro lado, a lo largo del estudio se pudieron detectar valoraciones distintas -de acuerdo al territorio y al sexo- respecto a la participación de las mujeres y de los varones en el proceso, y a la evolución de la participación. Estas diferencias en alguna medida responden a las diferencias en el diseño institucional de las propuestas de los PP de cada departamento.

b. Los presupuestos participativos son escuelas de democracia. La instrumentación de la política genera procesos de innovación promoviendo la implicación de las personas en ellos. Aprender a desarrollar instancias de negociación y de competencia electoral parecen ser dos procesos internalizados por los participantes en ambos departamentos. Cooperación y competencia son dos caras de una misma moneda que confluyen en estos procesos de presupuestos participativos generando en ambos casos satisfacción y maduración en los participantes.

c. Los procesos de participación promueven la realización de las personas. La participación que articula procesos de búsqueda del bien común con la satisfacción de necesidades más próximas de los vecinos crea sinergias en favor de crear sujetos más realizados y más plenos. Siempre la concreción de la propuesta en una solución coopera y ayuda a ello.

d. El diseño institucional del PP de Salto promueve otro tipo de participación y organización colectiva. La priorización de necesidades, la definición de estrategias consensuadas y la elaboración de proyectos de forma colectiva que exige el diseño del departamento de Salto, promueven no sólo la erradicación de la pasividad en la toma de decisiones, sino sobre todo, la responsabilidad por sus logros y fracasos. La necesidad que toda persona y grupo humano posee, de ser artífice de su propia historia y partícipe de la construcción social y política de su comunidad, hace de la participación un elemento clave del desarrollo humano y social (Claramunt, 2006).

e. Ciudadanos más implicados. Sin duda que el estudio de estos procesos dibuja la sociedad del futuro, donde los ciudadanos están más implicados en la toma de decisiones y asumen responsabilidades de gobierno aunque más no sea local. Los efectos de las dinámicas organizacionales fortalecen las sociedades democráticas a

partir de experiencias prácticas concretas, donde además los individuos logran, sin olvidar algunos obstáculos, una percepción de satisfacción y realización personal, que para ser sustentables en el tiempo deben ser institucionalizadas.

Bibliografía consultada

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

Allegretti, G., Garcia Leiva, P. y Paño, P. 2011. Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes. Diputación de Málaga. Málaga.

Alonso, L. 1998. La mirada cualitativa en sociología. Fundamentos, Madrid.

Brugué, Q.; R. Gomà y J. Subirats. 2002. Gobierno y Territorio: del Estado a las redes. En: Subirats, J. (Coord.) *Redes, territorios y gobiernos. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. UIMP, Barcelona.

Carmona, R. 2005. Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo. 3er. Congreso Argentino de Administración Pública.

Coraggio, J. 2004. *Descentralizar: barajar y dar de nuevo. La participación en juego*. Flacso, Quito.

De Sousa Santos, Boaventura (coord) 2005. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. F.C.E., México.

De Sousa, U. 2000. Presupuesto Participativo: la experiencia Rio Grande do Sul. Traducción de Jorge Dobal "Orçamento Participativo Experiência do Rio Grande do Sul".

Falck, A. y Paño, P. 2011. Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Diputación de Málaga, Málaga.

Freemind. "FreeMind - free mind mapping software" Consulta 5 de abril de 2012. http://freemind.sourceforge.net/wiki/index.php/Main_Page.

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

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

Giddens, A. 2006. Sociología. Alianza Editorial, Madrid.

Goldfrank, Benjamín. 2006. Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. En: Revista de Ciencia Política. Vol.26, N°2. Chile.

Habermas, J. 1990. *La lógica de las ciencias sociales*. Tecnos, Madrid

Hernández Sampieri, R.; Fernandez-Collado, C. y Baptista, P. 2006. *Metodología de la investigación*. Mc. Graw Hill 4ª edición, Mexico.

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

Molina, J. 2010. *Los presupuestos participativos: un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local*. Arazandi, Pamplona.

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

Pineda, C., “*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>

Riechmann, J.; Fernández Buey, F. 1995. *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Paidós, Barcelona.

Rivoir, Ana Laura. 2000. Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo. *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

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

Rodríguez Villasante, T. y Garrido, F. 2002. *Metodología y presupuestos participativos*. Iepala, Madrid.

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

Trama: http://www.pressure.to/qda/p/Main_Page

Valles, M. 1997. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis, Madrid.

Wainwright, H. 2003 *Como ocupar el Estado*. Icaria, Barcelona.