



Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Presupuestos participativos: ¿Una innovación de la gestión pública?

Año
2013

Autor
Bisio, Natalia

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Bisio, N. y Robaina, N. (2013). *Presupuestos participativos: ¿Una innovación de la gestión pública?*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

IV JORNADAS REGIONALES DE TRABAJO SOCIAL

“El desafío de la construcción de ciudadanías con inclusión social”

2das. JORNADAS INTERNACIONALES “Sociedad, Estado y Universidad”

27 y 28 Junio. Villa María, Córdoba. Argentina.

Título: Presupuestos Participativos: ¿una innovación de la gestión pública?¹

Nº Mesa Temática: 6.A

Autores:

BISIO NATALIA. Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte-Universidad de la República Oriental del Uruguay. Salto. CP 50000. Mail: bisio.carvallo@gmail.com

ROBAINA NATALIE. Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte-Universidad de la República Oriental del Uruguay. Salto. CP 50000. Mail: natalie.robaina@gmail.com

Palabras claves: presupuestos participativos innovación, gestión pública

1. Para el análisis de lo público: el modelo de gerencia social y el modelo comunitarista

Como el nombre lo indica, el modelo de gerencia social se refiere a las actividades desarrolladas desde la gerencia (“management”), una mirada interesante, sin duda, pero desde la dirección de los asuntos, unos asuntos específicos vinculados a lo público y especialmente al desarrollo social. En ese sentido la gerencia social *“estudia los métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, y de las cuales se esperan resultados valiosos.”* (Brazelay y Cortázar, 2004: 9).

¹ Ponencia enmarcado en el trabajo de investigación: La gestión pública local en movimiento. Los presupuestos participativos de Salto y Paysandú. Equipo de trabajo: Dr. Alejandro Noboa (Responsable) MSc. Natalia Bisio, Lic. Mariano Suárez, Lic. Natalie Robaina, Lic. Romina Pagani y Lic. Diego García Da Rosa

Ahora bien, esto no indica que el modelo excluya la participación para nada, seguramente la incluirá en muchos casos pero no es esencial al mismo incluirla, ya que habrá modelos de gerencia social con prácticas participativas y otras no. Importará a los ojos del modelo que hacen y cómo actúan los gerentes de los programas aspecto que sin duda es esencial ya que la intervención estatal que la mayoría de las veces conlleva la aplicación de políticas sociales hace de los gerentes los pivots fundamentales en tales aplicaciones pero no debemos dejar de lado la incidencia que seguramente tienen los otros actores involucrados especialmente los movimientos sociales y sus propias culturas, aspecto que si tiene en cuenta el modelo que desarrollamos en el próximo apartado. Como se ha dicho el énfasis de este modelo es sobre los gestores, aspecto útil a la hora de observar el desarrollo de los programas públicos sociales.

Por su parte, el modelo comunitario articula la sociedad civil con el Estado responde a un sinnúmero de características peculiares pero que van hacia una propuesta integral desde el propósito que busca alcanzar también la metodología de intervención, promoviendo la idea de que los medios también son fines en sí mismos.

“Se trata de organizaciones que no buscaron exclusivamente la satisfacción de demandas materiales por medio de la asistencia directa, sino también la articulación en el interior de las comunidades, urbanas o rurales, la mediación con el Estado, la promoción humana vinculada a la educación, protección de la salud, estímulo a actividades culturales, etc.” (De Piero 2005: 137).

Frente a las tendencias desintegradoras del mercado se erigen estas organizaciones con fuertes ambiciones de reorganización colectiva, asumiendo la modernización que se está produciendo.

Esta visión ligada a un concepto de comunidad, participación compromiso y transformación social, unida a los actores sociales dan forma a la misma. En una concepción más actual el desarrollo de las redes sociales de protección es un ejemplo en los que también se incluye la acción estatal. Es el despliegue de los programas el que reconoce e implica a estas organizaciones produciendo en los participantes diferentes efectos y desarrollando habilidades y destrezas que cooperen o no a su realización individual y social. En este formato de articulación entre la participación lo productivo y lo social las formas de involucramiento de los sujetos son integrales implicando la totalidad de las dimensiones que conforman a las personas: creatividad, desarrollo

individual y colectivo, es decir su dimensión relacionamiento social. Esto se produce en el entendido de que los programas sociales deben trascender su dimensión exclusivamente asistencial y actuar en procesos de emancipación y realización de las personas, aspecto que se considera uno de los componentes centrales al analizar las políticas de Presupuestos Participativos.

2. La influencia política de la sociedad civil y la construcción de ciudadanía democrática

Este trabajo parte de la premisa de sostener que los procesos de construcción de ciudadanía a escala territorial y los programas e instituciones diseñadas para ese cometido deben operar en un contexto caracterizado por cuatro desafíos fundamentales, a saber: a) un pluralismo cosmovisivo extendido y estructural, b) con un progresivo crecimiento de la complejidad técnica en la tarea de toma decisiones vinculantes, c) con la existencia de profundas e injustificadas desigualdades que ponen en jaque la estabilidad de las instituciones republicanas en el largo plazo, y finalmente, d) con la constatación de un creciente privatismo y desafección ciudadana que ve con extrañez el ámbito de lo público.

A partir de esto, las nociones de ciudadanía posibles y deseables que están detrás de políticas y programas territoriales deben dejar de lado utopías regresivas e intenciones normativamente inalcanzables producto de los pre-supuestos heroicos acerca de las posibilidades del ciudadano y la sociedad civil a la hora de su participación en el espacio público. Supuestos más realistas producen un impacto mayor y significativas diferencias a la hora de evaluar la sostenibilidad de los procesos y políticas puestas en marcha. Por esta razón, este análisis tiene como sustento teórico una noción de ciudadanía en claves deliberativas, que tiene como variable fundamental explicativa la potencial influencia de la sociedad civil sobre los ámbitos tomadores de decisiones vinculantes para la comunidad. De esta manera, la idea de una sociedad civil deliberante y con capacidad de influir tanto en los diseños como en la implementación de programas específicos adquiere una importancia radical.

En este sentido, se parte de suponer una estrecha vinculación existente entre la noción deliberativa de la democracia y la generación de espacios de poder local. En esta dirección, existen argumentos que sostienen que los procesos de empoderamiento

deliberativo y la generación de ámbitos locales de participación ciudadana, desafían los inconvenientes que producen modelos centralistas burocráticos de toma de decisión.

Los diseños de procesos de empoderamiento deliberativo deben esforzarse en: (a) Lograr una mayor participación e inclusión de los miembros en la toma de decisiones. (b) Fortalecer y mejorar los modos de acceso a la información. (c) Fomentar la capacidad de organización local, y por último, (d) deben privilegiar y consolidar ámbitos de toma de decisiones fuertemente deliberativas y dialógicas. Así, es que la deliberación guarda una relación intrínseca con la noción de empoderamiento y democracia. La deliberación pública es una instancia capaz de revitalizar las capacidades participativas de los ciudadanos, aún cuando esta deba operar en contextos de alta vulnerabilidad social y profunda inequidad. Ahora bien, la deliberación solo puede generar actitudes participativas cuando los afectados que se involucran en las discusiones, pueden apreciar los impactos de su participación en políticas concretas que transformen aspectos sustanciales de su vida cotidiana.

Los nuevos programas y políticas orientadas hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y su objetivo de construcción de ciudadanía a partir del involucramiento público de los ciudadanos y organizaciones deben evaluarse por el grado de influencia que los actores ejercen sobre los contenidos de los programas implantados.

En este trabajo se argumentará que en procesos de implementación de programas y políticas territoriales en contextos de sociedad civil aún débiles, la influencia es un buen indicador de proceso de involucramiento público de la sociedad civil por un lado y de flexibilidad de los programas implantados por otro, tanto en su dimensión de contenidos de políticas como en los procesos de toma de decisiones territoriales.

3. La política pública Presupuesto Participativo: algunas aproximaciones a su conceptualización

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 Souza lo plantea de la siguiente manera:

“El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al

acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada” (De Souza, 2000 :1)

En cambio para Golfrank “... *el PP es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales.*” (Goldfrank, 2006 : 4-5)

Para caracterizar los PP, Boaventura de Souza Santos establece los siguientes principios:

- 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

Parece ser que las definiciones propuestas van en un mismo sentido, en que la herramienta tiene pretensiones de eficacia en la gestión e igualmente en mejorar la condición de las personas respecto a lograr una relación más amigable con las políticas públicas y consigo mismo. Si bien es cierto que hubieron experiencias asimilables, como por ejemplo la de Buenos Aires en 1839, 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 150 años después. Más adelante la idea ha sido incorporada de distinta forma en un sinnúmero de países en el mundo en Asia, Europa, América Latina, entre otros. En el Uruguay la primera formulación corresponde a la Intendencia de Montevideo dentro de las estrategias definidas para la participación e implicación ciudadana en los asuntos públicos a partir del año 1990. La experiencia se ha

generalizado en el país a los departamentos de Florida, Rivera, Maldonado, Canelones, Paysandú y Salto.

4. 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 Zonal , 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.

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. 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 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.

5. Perspectiva de análisis y metodología del estudio realizado

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.

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

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.

6. La 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)

Para las mujeres, 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 llevó 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).

7. 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.

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 número 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”*.

8. 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.

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 médicas, 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)

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 trabajó 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 hacía 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).

9. Percepciones sobre los resultados del PP

Básicamente los resultados que identifican los participantes varones 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 más 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)

Haciendo referencia a los resultados alcanzados mediante la implementación de los PP, las mujeres 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, champions, 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 ultimo 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).

10. Dignificación de las personas

Los discursos recogidos de los varones 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)

Esta categoría –en el caso de las mujeres- 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 obtenés 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).

11. Algunas reflexiones a la luz de los hallazgos recabados

- a. Las mujeres saben menos de participación políticas que los hombres.** Queda clara la entrega de las mujeres al proceso de participación en algún caso como primera experiencia y en otro como confirmación de algo que se venía haciendo con anterioridad. Las mujeres sin duda que perfilaron con claridad la vinculación de las necesidades públicas con las necesidades concretas de la comunidad que integraban. Las exigencias concretas del grupo familiar con las necesidades más generales de la comunidad, ese parece ser su principal aporte.

- b. Los procesos de participación son incrementales a medida que pasa el tiempo.** La experiencia de Salto, especialmente el caso de las mujeres salteñas parece confirmar esta tesis. Incluso también la experiencia sanducera va en el

mismo sentido, aunque los antecedentes de mayor participación en la sociedad inhiben de observar con claridad el fenómeno.

c. Los partidos toleran la instrumentación de presupuestos participativos.

También es un acierto, ambas experiencias reafirman este concepto. Si bien es cierto la misma puede tener diferentes orígenes: lo nuevo de la innovación -y aún débil-, no ha dado lugar a definir una estrategia de los partidos respecto a estas y/o la identificación con el gobierno municipal que estigmatiza la experiencia ante los ojos de los partidos que no forman parte del mismo.

d. 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.

e. Los procesos de participación promueven la realización de las personas.

Al igual que el mito anterior 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 a crear individuos más realizados y más plenos. Siempre la concreción de la propuesta en una solución coopera y ayuda a ello.

Finalmente, cabe decir que 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. No obstante ello, 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 participe de la construcción social y política de su comunidad, hace de la participación un elemento clave del desarrollo humano y social.

Sin duda que el estudio de estos procesos dibuja la sociedad del futuro donde los ciudadanos estén más implicados en la toma de decisiones y asuman responsabilidades de gobierno aunque más no sea local. Los efectos de las dinámicas organizacionales fortalecen las sociedades democráticas a partir de experiencias prácticas y concretas donde además los individuos logran, sin olvidar algunos obstáculos, una percepción de satisfacción y realización personal que las hacen sustentables en el tiempo

Bibliografía referida y consultada

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

Bisio, N. y otros. 2009. “Presupuesto participativo: un instrumento de autogestión, descentralización y participación ciudadana”, comunicación presentada en el XXI Seminario de AISO, Salto, 9,10 y 11 de setiembre de 2009.

Brazley, M y Cortázar, J. 2004. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Estudio de caso N°1. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C.

De Piero, S.2005.Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción. Paidós, Buenos Aires.

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

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

Noboa, A. y García da Rosa, D. (2009) “El algoritmo de la relación Estado – Sociedad civil: procesos de innovación ciudadana en contextos de descentralización” Ponencia presentada al Congreso ALAS, 2008. Buenos Aires, Argentina.

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