

XII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**Los Presupuestos Participativos: ¿pueden ser verdaderamente participativos sin deliberación?
Un abordaje desde la teoría comunicativa de J. Habermas**

Alejandra Silva Pacheco



Los Presupuestos Participativos: ¿Pueden ser verdaderamente participativos sin deliberación? Un abordaje desde la teoría comunicativa de J. Habermas.

Alejandra Silva Pacheco

Estudiante avanzada de la Licenciatura de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

alesilpa@montevideo.com.uy

Nos interesa abordar la discusión e incluir un breve análisis sobre los Presupuestos Participativos; parte inicial de las reformas políticas implementadas en nuestro país por la izquierda, cuando llega por primera vez al gobierno de la ciudad de Montevideo. Intentaremos delinear como se ha desarrollado a lo largo de los años y si este proceso se ve afectado en menor o mayor medida, por la deliberación política.

Este ciclo inicial de reformas, se enmarcan en procesos de descentralización y sólo se han aplicado a nivel departamental en el caso de Uruguay. Nos enfocaremos en el caso de Montevideo ya que es el de más larga data, comenzó en 1990 y continúa hasta ahora 2013. El análisis que iniciaremos, intentará conectar teóricamente este proceso de Reforma del Estado, orientado al empoderamiento y al aumento de la participación ciudadana, con la teoría comunicativa y la idea de deliberación política de Jürgen Habermas, como disparadora de la discusión si es posible participación con escasa o nula deliberación política.

Primero, explicaremos brevemente la teoría de Habermas, para luego conectarla con comentarios y explicaciones sobre los Presupuestos Participativos; para concluir con una reflexión.

Palabras clave: Descentralización, Participación, Deliberación.

Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013)

Los Presupuestos Participativos: ¿Pueden ser verdaderamente participativos sin deliberación? Un abordaje desde la teoría comunicativa de J. Habermas.

Nos interesa abordar la discusión e incluir un breve análisis sobre los Presupuestos Participativos; parte inicial de las reformas políticas implementadas en nuestro país por la izquierda, cuando llega por primera vez al gobierno de la ciudad de Montevideo. Intentaremos delinear como se ha desarrollado a lo largo de los años y si este proceso se ve afectado en menor o mayor medida, por la deliberación política.

Este ciclo inicial de reformas, se enmarcan en procesos de descentralización y sólo se han aplicado a nivel departamental en el caso de Uruguay. Nos enfocaremos en el caso de Montevideo ya que es el de más larga data, comenzó en 1990 y continúa hasta ahora 2013.

Introducción y relevancia

Los Presupuestos Participativos son parte desde el comienzo, del proceso de reforma propuesto por el gobierno municipal de Montevideo comandado por la izquierda, quien propone la discusión al comienzo mismo de su gestión en el año 1990. Proceso de cambios sustanciales, netamente orientados hacia la ciudadanía y su empoderamiento.

Así que comenzamos en los albores de la década de los noventa del siglo pasado con estos procesos de descentralización; luego, en 1997, se produce una reforma constitucional que los profundizó por ejemplo separando las elecciones nacionales de Presidente y legislativas de las departamentales, donde se elige al Intendente y a los ediles. También dejó abierta la posibilidad de creación de un tercer nivel de gobierno en lo departamental, posibilidad que fue materializada con la Ley [N° 18.567](#) aprobada por el Poder Legislativo el 13 de Septiembre de 2009. Se detalla un nuevo nivel de gobierno denominado como sub-municipal o un tercer nivel de gobierno y administración, que se suma a los anteriores: Nacional y Departamental. Este tercer nivel de gobierno y administración se materializa con la creación en su gran mayoría, de los municipios como nueva forma de autoridad local.

La creación de este nuevo nivel de gobierno que se basa en un sistema descentralizado (local) tiene como principios prestar eficientemente servicios estatales que acerquen la

gestión del Estado a toda la ciudadanía, la participación en esta gestión y la posibilidad de ocupar cargos por una asignatura electiva (electividad).

Como objetivos se propone, además de la descentralización política y administrativa, profundizar o incrementar la participación ciudadana en la Democracia, en lo que refiere a la gestión del gobierno. Estimamos que ésta debería ser su principal virtud: crear un espacio de deliberación política con la posibilidad real de incidencia directa sobre las políticas públicas para los ciudadanos. Como sostiene Veneziano (2012) citando a Mayntz; esta intenta ser una nueva manera de gobernar que quiere incluir a los actores de la sociedad civil, a los actores de llamado Sector Público no Estatal.

Debemos hacer notar que fue durante el gobierno de la izquierda en Montevideo encabezado por el Dr. Tabaré Vázquez, que se impulsan desde el comienzo mismo de su gestión los Presupuestos Participativos; y fue al final de su período como Presidente de la República que se vota y reglamenta la ley sobre los Gobiernos Municipales o tercer nivel de gobierno. No podemos afirmar que existe una relación inequívoca entre ideología del partido de gobierno y concreción de Presupuestos Participativos pero, en el caso de Uruguay, fue iniciado por el Frente Amplio en los '90 en Montevideo al inicio de su gestión e impulsado por la misma izquierda cuando llegó al poder en el año 2005 en 5 departamentos del interior del país; a saber: Canelones, Florida, Maldonado, Paysandú y Salto. Una sola experiencia en este sentido fue promovida por un actor de diferente signo ideológico y continúa en el siguiente período, el Partido Colorado en Rivera al mismo tiempo que las anteriores. (Veneziano, 2013)

El análisis que iniciaremos, intentará conectar teóricamente este proceso de Reforma del Estado orientado al empoderamiento y al aumento de la participación ciudadana, con la teoría comunicativa y la idea de deliberación política de Jürgen Habermas, como disparadora de la discusión si es posible participación con escasa o nula deliberación política.

Primero, explicaremos brevemente la teoría de Habermas, para luego conectarla con comentarios y explicaciones sobre los Presupuestos Participativos; para concluir con una reflexión.

Preguntas

¿Los Presupuestos Participativos, incluyen un método/procedimiento democrático deliberativo en el entender habermasiano? ¿Logró este proceso fomentar la participación ciudadana, tanto en intercambio de argumentos abiertos al contraste con otros, como en la presentación y aprobación de proyectos? ¿Consiguió ampliar las posibilidades de influencia y creación de las políticas a los actores sociales más vulnerables de la sociedad?

Jürgen Habermas

Podemos inscribirlo, como a Hannah Arendt, como quienes intentan retornar a la tradición clásica de las Ciencias Sociales, recuperando el legado de Max Weber, de preocupación por incluir las materias de la acción social y la construcción racional de la realidad. Ve con ojos críticos a la Teoría de la modernidad, ya que sostiene que este proceso ha llevado a que la racionalidad más comunicativa, más dialógica, más de interacción comunicativa y discursiva entre las personas ha ido cediendo el paso a una racionalidad instrumental, estratégica orientada al éxito. Los seres humanos en la modernidad son cada vez más instrumentales, teleológicos y menos comunicativos.

Sostiene que existen dos tipos ideales de formas de acción: comunicativa y estratégica; ésta última parecida a la racionalidad rawlsiana, donde postula que las estrategias son un medio para cierto fin. La acción comunicativa es aquella que, en vez de optar por procurar nuestros fines egoístas, lo que hacemos es justificar ante otros nuestros actos, comunicamos con otros, acción que nos exige entendernos sobre las cuestiones que nos importan.

En la vida económica seguramente prime la comunicativa estratégica, pero en los mundos de vida, en la sociedad civil, lo importante es la comunicación; lo verdaderamente sustantivo es que podamos justificar nuestros actos de manera tal que los otros puedan compartir la validez, lógica de cooperación, de solidaridad, de entendimiento, totalmente superior al intercambio meramente instrumental.

Tanto en el mundo político como en el mundo social, claramente podemos identificar estos dos tipos de acción, siendo muy importante distinguirlos porque en política suele ocurrir

que los actores o se vuelcan por el lado de la racionalidad estratégica instrumental o bien se incorporan a una racionalidad más comunicativa justificativa.

Por eso para Habermas, la política democrática, no es el ejercicio de la razón pública sino una situación ideal de habla, que se puede parecer a la razón pública o no.

No se parece a la razón pública, en el sentido de que para Habermas una situación ideal de habla sería aquella donde los hablantes pueden comunicar, transmitirse sus justificaciones sin condiciones de poder, sin diferencias de riqueza o status. La situación ideal de habla es aquella que permite que circulen las razones, los argumentos de todas las partes y que termine primando el argumento cuya fuerza no sea coercitiva; o sea el mejor argumento desprovisto de coerción. Un argumento que simplemente pueda ser aceptado por todas las partes sin acudir a poder, a capacidad de negociación, a influencias o estrategias. El uso de la razón, en el caso de este autor, es para un habla comunicativa orientada al entendimiento.

Los agentes comunican cosas, manifiestan hechos fácticos y pretenden justificarlos, también hacen afirmaciones sobre lo justo y lo correcto que son normativas; por último hacen afirmaciones sobre experiencias y vivencias de manera que buscan persuadir comunicativamente a los otros justificándonos.

Desde los inicios de la historia, el sujeto ya presupone un habla comunicativa, desde los principios universales del lenguaje, porque el lenguaje es comunicación y todo aquel que comunica toma a su interlocutor como sujeto de entendimiento. Es decir que apelando a los principios y reglas del lenguaje desde allí podemos justificar y fundamentar una política también comunicativa, ya hacemos eso cada vez que queremos dar validez o legitimidad a algo, comunicamos.

El problema es que la vida política moderna tiende a apropiarse de la comunicación en pro de lógicas instrumentales y en pro de lógicas sistémicas; los sistemas mucho más impersonales hacen que se pierda el aspecto discursivo de entendimiento de la comunicación y que los individuos funcionen como elementos independientes que están racionalmente contruidos para determinados fines. La burocracia administrativa y el Estado en general operan como sistemas; de manera tal que establecen rendimientos, ventajas, beneficios pero no lo hacen por razones comunicativas y de buen entendimiento

sino por interdependencias mutuas. La lógica sistémica, instrumental es la patología de la modernidad, de la administración pública, del Estado, que es un fenómeno que se dedica a colonizar los ámbitos comunicativos, sociales, los mundos de vida, Habermas boga porque tenemos que recuperar la política de ese sentido más instrumental.

Debemos entonces recuperar a la política de estas lógicas sistémicas, estratégicas y devolverle la lógica comunicativa. Debemos hacerlo, según Habermas, pensando procedimientos ideales de comunicación y acercando a las situaciones concretas como la política democrática y la política sustantiva, a esas situaciones ideales cada vez que estamos instalados en un debate político. El criterio ideal de habla de legitimidad y justificación habermasiana sería, en el sentido de que los sujetos políticos están inscriptos en una situación ideal de habla en el que primen las mejores razones y argumentos, independientemente de negociación o competencias políticas, de factores de poder, etc. Demandarle a los actores que se sitúen en un habla justificativa de comunicación frente al otro, habla persuasiva y de verdadero entendimiento.

Es de esperar entonces, que si sucede lo anterior y se logra el verdadero entendimiento; los agentes, nuestros representantes, los partidos políticos lleguen a acuerdos sobre cuestiones de verdad y justicia, cuestiones normativas. Lo que sostiene Habermas es justamente, que bajo ciertas condiciones de igualdad de habla los ciudadanos podrían llegar a acuerdos sobre la verdad y la justicia.

Como vemos, a la teoría del discurso de Habermas la podemos catalogar como procedimental, lo que significa que un enunciado normativo es exacto cuando es el resultado de un procedimiento. La política ya no se trata de privilegiar ciertos derechos ni ciertas libertades, sino simplemente de que se den las condiciones ideales o igualitarias de habla, procedimentales, para que prime el mejor argumento.

Podemos esperar, de esta forma, que se den mejores condiciones para la discusión deliberativa, comunicativa, del lado de la sociedad civil, donde se forjan agendas, se reivindicán temas y los agentes están mejor predispuestos al entendimiento mutuo; que en el ámbito político institucionalizado, que está más constreñido por problemas de poder, de decisión y de responsabilidad, donde se está acostumbrado a que prime más la racionalidad

estratégica calculadora precisamente por tratarse de ámbitos de poder. Importa que el sistema político procese esa agenda marcada por la sociedad civil, que no esté tan condicionado por cuestiones de poder al momento de recibir esos impactos.

“El espacio de la opinión pública, como mejor puede describirse es como una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados del tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos. (...) el espacio de la opinión pública se reproduce a través de la acción comunicativa...” (Habermas, 1998, p.440).

Entonces se puede decir que este espacio puede ser descrito como un gran insumo para comunicar ideas y contenidos, de tomas de posición y opiniones; es el espacio donde todos podemos percibir e identificar, como también estimar el tratamiento de problemas referidos a la sociedad.

“... hemos demostrado que los derechos fundamentales y los principios del Estado de derecho se limitan a hacer explícito el sentido realizativo de la autoconstitución de una comunidad jurídica de miembros libres e iguales.” (Habermas, 1998, p.466). El entramado del espacio público se conforma de manera natural dentro del marco de derechos fundamentales con los diferentes flujos de comunicación, se enraízan y discurren a través de los espacios públicos organizados al interior de los distintos colectivos que componen la sociedad. Dentro de sus principales ventajas se encuentra que es un medio de comunicación no limitado, donde los problemas pueden surgir y ser percibidos de manera mucho más cercana, los discursos volcados para conseguir la mutua comprensión pueden ser realizados de una forma amplia y significativa, como también las identidades colectivas pueden ser articuladas de forma más abierta. Pero, por ser este espacio público una estructura tan abierta como falta de organización, está más expuesta a los embates de represión o la desigual forma de acceso a ella según la distribución del poder social y/o económico, como también a la manipulación de información. O también nos explica la existencia e importancia de estos derechos para crear y sostener una cultura política, que impulse las diferentes corrientes de la sociedad civil para fortalecer el espacio público, a partir de “... una sociedad civil con vitalidad suficiente sólo puede formarse en el contexto de una

cultura política acostumbrada al ejercicio de las libertades, y de los correspondientes patrones de socialización...” (Habermas, 1998, p.452).

Los Presupuestos Participativos

La historia de los Presupuestos Participativos se inicia a partir de la experiencia de Porto Alegre, Brasil y ella no ha dejado de mutar desde sus comienzos, adaptándose a cada lugar donde ha sido implementada. Es importante recordar que, la aplicación en Montevideo se dio casi al mismo tiempo que la de Porto Alegre, siendo objeto de estudio por sus características y su longevidad, de los más variados enfoques internacionales. Como sostiene Barragán, por su continua adaptación es muy difícil encontrar una metodología que se llamase presupuestos participativos; de esta forma, encontramos que las experiencias europeas distan muchísimo de las latinoamericanas. Y si seguimos profundizando, dentro de las europeas, existen grandes diferencias según sus bases administrativas y políticas como tampoco debemos olvidar la influencia de la cultura política de cada Estado en la definición de políticas.

En nuestra búsqueda de definiciones claras de que son los Presupuestos Participativos, en adelante PPs, encontramos que Barragán se apoya en Herrera para definirlos como “el medio para desarrollar un proceso de democracia participativa, voluntaria y universal que sirva tanto para el debate, control y seguimiento del presupuesto anual, como para la decisión ciudadana en los ámbitos que cada contexto le corresponda, independientemente del signo político de los gobiernos municipales.” (Barragán, 2011). Como vemos aquí, se nota el traspaso de responsabilidades a la ciudadanía en materia presupuestal, sea en el debate que nos interesa especialmente en este trabajo, como el control del presupuesto.

De esta manera, se le otorga al ciudadano la potestad de elegir directamente las prioridades del gasto y la agenda pública, de definir las políticas a seguir y no ser meramente un espectador que es recordado solamente durante el período electoral. Complementar la democracia representativa con democracia participativa. Se trata de modificar y extinguir las prácticas clientelares de relacionamiento para obtener beneficios en políticas públicas, por un ciudadano activo y fiscalizador del gobierno municipal.

Como sostuvimos en el principio de este apartado, las experiencias de PPs han sido de lo más diversas, pero en América Latina, la influencia del modelo de aplicación de Porto Alegre es innegable. De estas experiencias latinoamericanas, según Barragán, podemos inferir cuatro rasgos o características comunes entre sí:

- I. Todos los PPs tienen como finalidad la discusión de cómo se utilizan y se invierten los recursos públicos.
- II. El lugar donde se desarrolla el PPs implica un conjunto de sub-unidades, que son los barrios en Montevideo, además del espacio que los comprende a todos, la ciudad.
- III. Se convierte en una práctica periódica, continua y estable, por lo general por períodos anuales o bianuales.
- IV. Es fundamental la inclusión de la rendición de cuentas de todo el proceso, para que los ciudadanos puedan evaluar la gestión de los gobernantes y su propia participación.

También podemos clasificarlos en base a los actores que intervienen en el proceso; los de base asociativa que solamente intervienen las asociaciones de vecinos u organizaciones sociales, parecida en los hechos a lo sucedido en Paysandú donde ciertas organizaciones acapararon el uso de la herramienta. En segundo término, PPs de participación individual, es decir, abierto a la participación de todos los ciudadanos; y por último, aquellos de base mixta, que permiten la participación de ambos.

En cuanto a la definición de las normas del proceso, es importante aclarar que el diseño aplicado en Montevideo fue mixto porque las autoridades municipales consultaron a los actores sobre las reglas.

Por último, quisiéramos introducir una última categorización, que enumeran unos rasgos definitorios y mínimos que sintetizan, las posiciones políticas sobre las cuales fueron erigidos los Presupuestos Participativos. Categorías que son utilizadas por Barragán y Veneziano:

- I. **Universalidad:** se refiere a la apertura de la participación de la ciudadanía no organizada, inclusión de todos los habitantes. Se basa en el principio de democracia directa, cada ciudadano es un voto; cada ciudadano puede generar una propuesta, sin ninguna clase de distinciones sociales, raciales, etc. Cuanto más diversa y plural, como mayor número de personas involucradas en el proceso, el resultado será más valioso.
- II. **Deliberación y planificación:** se intenta crear un procedimiento político y ciudadano que fomente espacios para discusión y concertación de ideas para la planificación pública. La idea es el fomento de una estructura horizontal en sus bases, para el intercambio en igualdad de condiciones entre gobierno y la ciudadanía, que permita generar decisiones que sean compartidas por todos.
- III. **Proceso vinculante:** estos PPs creados, deben unir las resoluciones tomadas por la ciudadanía con las decisiones del gobierno. Para que el proceso goce de cimientos fuertes, este ítem es fundamental, vincula los proyectos de los ciudadanos realmente con la toma de decisiones. Las propuestas generadas por la sociedad son imperativas para el gobierno municipal.
- IV. **Proceso autorregulado:** los PPs, como todos los procedimientos administrativos, se sostienen en una reglamentación específica. Lo innovador en ellos es que sus reglas deben ser elaboradas por los ciudadanos en las asambleas y no por el gobierno.
- V. **Justicia social:** los PPs deberían perseguir el fomento de una participación igualitaria de todos los ciudadanos; para eso deben usarse las herramientas de redistribución de recursos para transformar la sociedad. Deben conseguir el objetivo de una mayor cohesión social, porque las discusiones deberán enriquecer y fortalecer el intercambio entre actores sociales muy diferentes. Cuanto más participe la población, más serán escuchadas y concretadas en realidades sus demandas.

Los PPs son considerados, por varios autores especializados en el tema, como una forma de administración de los recursos públicos. (Barragán, 2011); (Bou, 2011); (Veneziano et al, 2013).

El Presupuesto Participativo en Montevideo

Como describiéramos al comienzo del apartado anterior, el PPs y la descentralización en Montevideo, fueron precursores junto con el modelo de Porto Alegre en su aplicación en América Latina. La izquierda, al asumir el gobierno de Montevideo en 1990, lo hace con la promesa de reformar profundamente la forma de funcionar el general del aparato administrativo de la propia Intendencia. Reforma que cambió hasta los cimientos este aparato administrativo, desde la gestión de sus Recursos Humanos, como fomentar y promover la descentralización. Crea una Comisión de Descentralización, que divide a la ciudad en 18 zonas, donde se derivaban atribuciones en los llamados Centros Comunales Zonales (CCZ), que eran controlados por la Comisión devenida en Departamento. En la actualidad, los CCZs fueron sustituidos por los Gobierno Municipales (GM), luego de la aprobación y promulgación de la ley N°18.567 de descentralización política y participación ciudadana.

Si bien hubo dudas al inicio de los CCZs; tuvieron problemas de forma y el decreto de descentralización fue impugnado por anticonstitucionalidad por la oposición política del Frente Amplio; se creó una Comisión Mixta integrada por todos los partidos con representación política, que soluciona el problema con la creación de un modelo con tres pilares. “Se crearon las JL –designadas por el Intendente, con carácter ejecutivo-; y los CV – con carácter electivo y consultivo, de iniciativa y de control - pero sin potestades de sanción sobre las autoridades- donde los candidatos eran propuestos por organizaciones y, posteriormente, también por la firma de diez vecinos.” (Veneziano et al, 2013). Este proceso que termina con la aprobación del modelo de tres pilares dura de 1990 al '93, mientras tanto quienes estaban a la cabeza de los CCZs recorren y se empapan de las demandas sociales, comienzan a tender puentes con las organizaciones sociales. Se realizan Asambleas consultivas y a pesar de que la información no era sistematizada ni las demandas tenidas muy en cuenta, se estaba comenzando a erigir tejido social.

Posteriormente de ser salvado el escollo en el año 1993, se continúa con las asambleas anuales que tienen la presencia del Intendente con su Gabinete, quien presenta lo realizado y lo que se planifica para el año siguiente. Los vecinos participantes pueden proponer ideas para la distribución de los recursos financieros, ideas que ahora sí son asentadas y elevadas a los diferentes Directores de cada departamento, aunque siguen sin ser de carácter vinculante. ¿Podríamos ver aquí, aunque mínima, deliberación ciudadana con las autoridades competentes, sobre los lineamientos de la gestión? No verdaderamente porque no se da la igualdad entre los concurrentes, ya que hay quienes tienen potestad de decidir y quienes no la tienen.

Luego de realizarse varios Foros Ciudadanos, es durante el “III Foro Ciudadano” que se lleva a cabo durante el período del Intendente Erlich en el año 2005, se toman en cuenta las consideraciones negativas y las contra propuestas de quienes participan del mismo. Así, la herramienta PP es revitalizada por la ampliación y diversificación de la participación de los actores, tanto institucionales como sociales, a ser empleada en el siguiente año. Se cambia la forma de transferencia de recursos dotados por la IMM a los CCZs de dos maneras:

- 1) El Intendente asigna un monto de recursos iguales a todos los CCZs, que se distribuye por la votación de los proyectos que fueron presentados, tanto por organizaciones como por vecinos. (Como lo detalláramos en la clasificación que diéramos antes, ésta es una diferencia sustancial entre Montevideo y Paysandú, en detrimento de ésta última).
- 2) Por obras iniciadas por las diferentes dependencias de la IMM, cuya ejecución es decidida por los Consejos Vecinales que son electivos, lo que permite una participación indirecta. Las diferentes propuestas tienen su evaluación técnica para considerar si son viables pero tiene carácter vinculante por primera vez.

En la actualidad, se han acordado las nuevas reglas para los PPs, que serán llevadas a cabo en este año de 2013. Es por medio de la Comisión Departamental de PP que se evalúan las reglas aplicadas el año anterior y se producen los cambios necesarios para el año que viene, como también está encargada del seguimiento de las obras y los proyectos en proceso de ejecución. “Se puede ver aquí la *vínculo gobierno-vecinos* como dándole

un papel preponderante a los CV. También se puede hablar *co-reglamentación* – más institucionalizado- y que éste es un ámbito de *deliberación*, sobre las reglas, no sobre los proyectos, en donde predominan numéricamente los miembros de los CV, pero no es una deliberación entre vecinos y organizaciones para definir prioridades que sería la idea.” (Veneziano et al, 2013).

Conclusiones

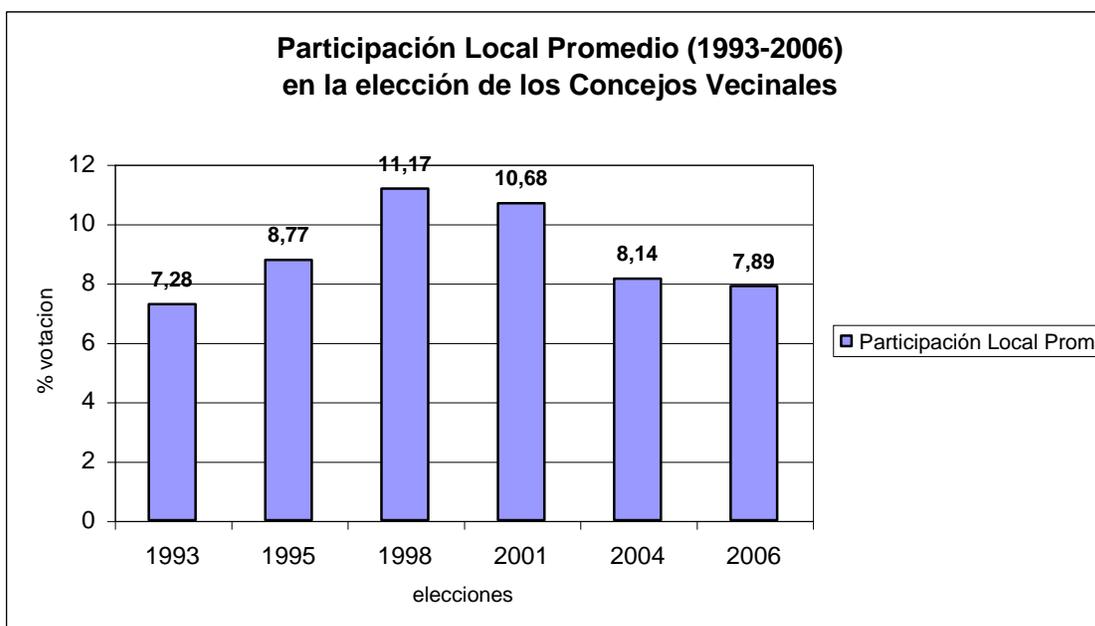
Con la descentralización y la inclusión de los Presupuestos Participativos, la izquierda intentó la construcción de tejido social y el empoderamiento de la ciudadanía; al principio, las herramientas fueron acaparadas por sus adeptos. Luego, intentado captar las redes de la sociedad civil, amplía la participación electiva a los CV a cualquier ciudadano, con la sola presentación de diez firmas. Se amplió el espectro en este sentido, pero se deteriora la relación en cuanto a la reaparición de relacionamiento clientelar; el acceso de líderes barriales de los partidos tradicionales reinstauró ese tipo de relación. (Veneziano, 2013).

Con las nuevas reglas que se comenzarán a aplicar en este año 2013, como vimos antes, los ciudadanos no solamente son partícipes en los Presupuestos y en la generación de políticas descentralizadas, sino en la propia génesis del sistema. Tienen voz y voto en el diseño institucional, en la manera de funcionamiento por medio de la co-reglamentación y son tenidos en cuenta en la planificación territorial. Sin duda que estas son las fortalezas de la Descentralización.

La brecha de la baja participación de los ciudadanos en todas estas instancias no ha podido ser franqueada, si bien los números se mantienen estables, son muy bajos respecto al total de la población. La falta de verdaderos espacios discursivos puede ser una de las causas de esta baja participación, la imposibilidad de incidir de actores menos organizados puede estar echando a participantes activos del sistema, en este punto coincidimos con Veneziano en los diversos textos que lo ha mencionado. Veremos los porcentajes en el cuadro que se adjunta:

Cuadro: Participación local en elecciones de consejos vecinales.

Porcentaje de votantes sobre los habilitados en cada zona, promediado por año de elección. En Veneziano et al, 2013.



Los números son bastante similares en las votaciones de los CV como de los PPs, no consiguiéndose que varíen de forma positiva. Es muy pronto para evaluar al recientemente instaurado tercer nivel de gobierno, pero no estimamos que las cantidades de ciudadanos que participen en estas instancias vayan a cambiar considerablemente.

Como hemos visto, la descentralización se compone de distintas formas de democracia, representativa y participativa, éstas buscar diferentes cometidos. Mientras la democracia representativa se basa en procedimientos competitivos que refuerza un principio de libre elección y alienta discursos adversativos que producen que los “contendientes” se desmarquen o se diferencien del adversario en el mercado político. En cambio, creemos que la democracia participativa necesita nutrirse de la deliberación política porque necesita de discursos justificativos que se orienten al entendimiento mutuo, a la primacía del mejor argumento y a una aceptación del otro que sea racional y demanda que todas las voces relevantes sean escuchadas, no teniendo en cuenta sus “artes competitivas”, cantidad de votos que lo respaldan o la capacidad para ser exitoso en el mercado político. La deliberación política tiene así este componente anti elitista que colaboraría en la búsqueda de la justicia social. (Gallardo, 2009, p. 100)

Podemos redondear nuestras afirmaciones con tres ideas manejadas por Gallardo en su defensa de la deliberación política:

- I. Cualquier comunidad política, como las comunidades científicas o jurídicas, están forzadas a justificar públicamente sus creencias y sus acciones.
- II. Si bien las primeras no poseen, como las otras, con criterios de juicio metodológicamente firmes, tampoco están llamadas a dejarse llevar por un relativismo cognitivo y moral, ni por decisiones arbitrarias en materia de verdad o valor.
- III. El dilema epistemológico de una deliberación con fines políticos no se encuentra en su imposibilidad de tener una justificación concluyente, ya que probablemente nadie lo logre; sino en cómo trata, por el carácter general y vinculante de sus resoluciones, las justificaciones públicas predominantes y disputadas.

Así, los problemas de objetividad y validez que confrontan las actuaciones políticas más importantes, adquieren una gran significación a partir de su incorporación al proceso de discusión pública de las mejores y peores razones para actuar en conjunto

“La propia razón deliberativa, hija del disenso y del imperativo de decidir en conjunto, vendría a erosionar las ambiciones teóricas por dotar a las comunidades políticas de una legalidad justificativa concluyente, independiente de sus prácticas discursivas, de sus recursos cognitivos y sus formas de vida. Pero la deliberación contiene también un potencial crítico y correctivo de los meros consensos pragmáticos o contextuales, más fieles a una cultura o a una tradición, que a la verdad o la justicia.” (Gallardo, 2009, p. 112).

Hemos intentado llamar la atención, por un lado, “sobre la naturaleza anti-poder o anti-dominación de la deliberación democrática”(Gallardo, 2009, p.113), haciendo hincapié en su fortaleza por la exigencia de justificación argumental ante los perjudicados por los actos de autoridad, no importando su poder competitivo o de negociación. Y en segundo término, sobre el éxito que podría llegar a tener en el fortalecimiento de las herramientas aquí especificadas por generar un espacio para la crítica y los consensos, como base y fortalecimiento de la gobernabilidad y de la *accountability*.

Bibliografía

BARRAGÁN, V.; ROMERO, R.; SANZ, J: “*Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos*”. En FALCK, Andres y PAÑO, Pablo (Edits) Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Proyecto PARLOCAL (FEDOMU-DM-IDP-UE). Edit. CEDMA. Málaga, 2011.

BOU, Joan: “*Funcionamiento Operativo de los Presupuestos Participativos*”. FEDOMU (Federación Dominicana de Municipios). En FALCK, Andres y PAÑO, Pablo (Edits) Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Proyecto PARLOCAL (FEDOMU-DM-IDP-UE). Edit. CEDMA. Málaga, 2011.

DAHL, Robert: Prefacio a la teoría democrática. Edit. Guernika, México, 1987.

GALLARDO, Javier: “*Elogio modesto a la deliberación política*”. Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 18 N°1 - ICP – Montevideo, 2009.

HABERMAS, Jürgen. “*Facticidad y validez*”. Madrid: Trotta, 1998.

_____: “*Tres modelos de Democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa*”. Conferencia dictada en el departamento de filosofía de la Universitat de Valencia; 16 de octubre de 1991.

Ley N° 18.567 DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN

CIUDADANA, promulgada el 13 de septiembre de 2009. Link :

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>

Ley modificatoria N° 18.644, del 12 de febrero del 2010.

POULAIN, Jacques: “*Encuentro con Habermas*”, entrevista publicada en “*Le Monde des Livres*”, traducción de ALCOBERRO R. (Universitat de Girona), 10/01/1997.

Link:<http://www.alcoberro.info/V1/habermas4.htm>

SANIN RESTREPO, Ricardo: “*Por qué no Habermas: del engaño liberal a la democracia radical*”. Crítica y Emancipación, Revista de Ciencias Sociales, Año IV N° 8 / Publicación semestral / Segundo semestre de 2012.

VENEZIANO, Alicia: : “*El Presupuesto Participativo de Montevideo (1990-2013). ¿Democracia Participativa?*”

_____: “*Análisis de Redes Intergubernamentales de las Leyes de Descentralización en Uruguay: por Primera Vez Existen Municipios*”. Revista Estudios de Política, Campina Grande, vol. 1, n° 1, 2012.

_____: “*Descentralización, Participación, Desarrollo local y Reforma del Estado: una vinculación pendiente.*” CSIC. Editorial Orbe, Montevideo, 2009.



Facultad de
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY