



*La hechura de la política subnacional.
Los Presupuestos Participativos de Florida, Rivera y Paysandú (2005-2010) en la
matriz de política pública.*

**Monografía de grado.
Manuela Abrahan Mazzolenni
Tutora: Dra. Altair Mägri.**

2012

La hechura de la política subnacional.
Los Presupuestos Participativos de Florida, Rivera y Paysandú (2005-2010) en la
matriz de política pública.

Manuela Abrahan

Resumen

Las políticas públicas en Uruguay parecen ser asunto del gobierno nacional, mientras que se le presta escasa atención a las mismas en el nivel departamental. Los gobiernos departamentales, en general, se encargan de problemas concretos, de orden práctico -el llamado ABC municipal¹- o en el mejor de los casos de replicar a nivel departamental líneas de política que han sido definidas a nivel nacional.

Sin embargo, los presupuestos participativos que algunos gobiernos departamentales han venido implementado son políticas públicas que se han desarrollado independientemente del Estado Central, que establecen una relación directa entre gobierno y gobernados, en asuntos específicos del plano local.

Desde esta constatación, nos proponemos abordar el estudio de los presupuestos participativos de los gobiernos de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2005-2010 para lo cual se aplicará la matriz de análisis de política pública a estos casos concretos.

Este estudio es pertinente, en primer lugar, porque los presupuestos participativos en el interior del país han sido poco estudiados y la matriz de análisis de política pública nunca ha sido aplicada al estudio de los mismos. En segundo lugar, es relevante en la línea de acumulación en torno a la Reforma del Estado ya que es una política que representa un rol no tradicional del mismo.

Palabras clave: Políticas públicas, Presupuesto participativo.

¹ABC municipal es una expresión que hace referencia a los cometidos mínimos de los gobiernos departamentales: alumbrado, barrido, calles o cunetas.

Introducción.

En el Uruguay, cuando se habla de políticas públicas, la referencia al gobierno nacional (GN) es casi obvia o sinónima; mientras que los gobiernos departamentales (GGDD) atienden asuntos más concretos (alumbrado, barrido, calles) y gestionan a nivel local las políticas determinadas por el nivel central, aunque en la última década han emprendido líneas de desarrollo local en el marco productivo y de servicios.

Esta idea previa puede problematizarse a la luz de diversas perspectivas: la permanencia de un sistema unitario y centralizado tradicional, la escasa presencia de capital humano a nivel local que posibilite la existencia de una gestión gubernamental autónoma del nivel nacional, la dependencia financiera de los gobiernos departamentales (GD) con respecto al Estado central, determinada por la escasa capacidad institucional que tienen establecida por ley.

Por allí también podría decirse que el tamaño de nuestro país hace que no existan problemas exclusivamente locales, por lo tanto, tener una agenda local que amerite políticas públicas locales es un asunto relativamente reciente. Entendiendo por política pública local, aquellas acciones de un gobierno que se refieren a una circunscripción específica y que no tienen influencia sobre otras.

La gestión como contraparte local de las políticas nacionales en el territorio departamental y algunas líneas de desarrollo, son una de las pocas cosas que nos recuerda que los GD son eso, gobiernos, y no una oficina administrativa. Además de las elecciones a través del voto ciudadano, los Presupuestos Participativos (PP) que algunos de estos gobiernos han venido implementado, empezando por Montevideo desde 1995, son herramientas innovadoras que abren un campo de experimentación importante. ¿Por qué esta afirmación? Porque los PP son políticas públicas que los GD han desarrollado independientemente del Estado Central, que establecen una relación directa entre gobierno y gobernados, en asuntos específicos del plano local.

Y este último aspecto una de las razones que vuelven relevante este trabajo; la que se analiza es una política que redefine los vínculos entre sociedad civil y Estado, en base al concepto de participación, estableciendo un relacionamiento socio-institucional que

permite definir agendas de políticas. Esto es: los GD estarían desarrollando una modalidad nueva de política pública, que es una política en perspectiva de gobernanza.

Abordamos el estudio de los PP de los departamentos de Florida, Paysandú y Rivera, en tanto institucionalización de un sistema de vínculos, traducido en política pública. Esto implica todo un desafío, ya que no existe acumulación previa estrictamente académica que realice un enfoque de los PP desde la perspectiva de política pública, esto hace que este trabajo sea una suerte de primera aproximación que ensayará una explicación de hasta qué punto objetivos públicos -tan importantes como los que se persiguen con los PP- se concretan a través de políticas públicas.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: en el Capítulo I se plantea el proyecto de investigación (preguntas, objeto, objetivos, hipótesis y metodología); en el Capítulo II, se presenta el marco contextual de los procesos que son objeto de esta investigación; en el Capítulo III, se encuentra el marco teórico, el cual recorre la literatura politológica en torno a Reforma del Estado, política pública, participación ciudadana, gobernabilidad, gobernanza y PP, así como la operacionalización de los conceptos que se utilizaron en el trabajo de campo.

En el Capítulo IV, se realiza el estudio de los casos, presentándose todo el material empírico que las técnicas empleadas permitieron obtener así como consideraciones comparadas acerca del mismo. Y por último, en el Capítulo V planteamos las consideraciones finales de la investigación.

CAPITULO I: El Proyecto de investigación.

Este trabajo resulta pertinente en el entendido de que el PP es una política pública y que al menos en nuestro país no ha sido abordado como tal. Como plantea Goldfrank (2006) uno de los vacíos en torno a la discusión sobre PP, es la identificación de cuáles son las características del diseño de la política, y la elección de los casos además me permitirá abordar dicha política dirigida por gobiernos de diverso signo ideológico.

Es importante el análisis desde el punto de vista de las preferencias y orientación ideológica de los partidos que están en el gobierno, por dos razones: una general y otra particular. En general, como plantea Lindblom, cuando los actores que tienen el control del poder deciden llevar a cabo uno u otro curso de acción, es porque de la *“investigación de los méritos de las posibles vías de acción han revelado razones para elegir una política en lugar de otras”* (1991:39) Y en particular, tratándose del PP que es una política que podría considerarse *de izquierda* (no necesariamente en esencia pero sí históricamente) es interesante observar como es tomada por gobiernos con orientaciones diferentes.

Es decir, la propia herramienta nace en gobiernos de este signo, y además la participación es una bandera que ha sido defendida históricamente por los grupos políticos ubicados a la izquierda del espectro ideológico, por lo tanto, indagar sobre las motivaciones que cada partido -Frente Amplio (FA) y Partido Colorado (PC) en los casos que nos ocupan- cuando decide este curso de acción, resulta relevante.

Se justifica también este trabajo, por la inexistencia de estudios académicos sobre PP en el Interior del país -a excepción de un informe realizado en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes (CI) y los GD y un estudio realizado por la Casa Bertolt Brecht en conjunto con el Instituto de Ciencia Política.²

También es pertinente en el contexto de la acumulación teórica en cuanto a Estado y Políticas Públicas, en particular a la crisis que significó la década del '90 en relación al modelo del rol y competencias del Estado, ya que es un instrumento que responde a las

²Principios en movimiento: la participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. Proyecto ICP - Casa Bertolt Brecht, 2009)

demandas emanadas de dicha crisis. En el caso del Uruguay, el PP es una política que interroga –o debería hacerlo- a la Reforma del Estado, principalmente porque se enmarca en la cuestión de la descentralización del Estado central en primer lugar, y del nivel sub-nacional en segundo lugar.

1.1. Preguntas y objeto de investigación.

En este sentido, y detallando el cuestionamiento anterior, las **preguntas** que guiaron la investigación son:

¿Cómo surge la propuesta de PP de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2005-2010?

¿Fue producto de una demanda social –desde abajo- o de los planteos programáticos de una fuerza política específica –desde arriba-?

¿Cómo es el diseño de la política pública PP en los departamentos de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2005-2010?

¿Cómo influyen las orientaciones y preferencias de los gobierno de los departamentos de Florida, Paysandú y Durazno en el diseño y utilización de la política pública PP?

En cada caso, ¿Podemos definir a los PP como políticas públicas? Entendiendo a éstas como cursos de acción basados en reglas y procedimientos que adquieren estabilidad y continuidad en el tiempo.

El **objeto** de esta investigación es la política pública de los PP en los departamentos de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2005-2010.

1.2. Objetivos.

El **objetivo general** que se persiguió fue describir y analizar los PP en los departamentos de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2005-2010 desde la perspectiva de políticas públicas tal como estas son definidas en la literatura politológica.

En este sentido, los **objetivos específicos** fueron:

- 1) Describir el diseño de la política y los procesos de PP de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2005-2010.
- 2) Analizar el PP de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2005-2010, desde la perspectiva de políticas públicas.
- 3) Analizar la incidencia de la orientación ideológica de los gobiernos de Florida, Paysandú y Rivera, en el diseño de la política PP en el período 2005-2010.

En el desarrollo del trabajo se buscó fortalecer las siguientes **hipótesis**:

- 1) Existiría una relación entre instrumentación del PP y orientación del gobierno, la cual, en el caso de los gobiernos de izquierda tiende a que se instauren procesos de política pública y en los gobiernos de partidos fundacionales procesos informales.
- 2) La izquierda es más proclive a generar lazos de gobernanza institucionalizados, mientras que los partidos tradicionales tenderían a generar lazos de gobernanza de tipo informal, donde el concepto política pública estaría sufriendo modificaciones.

1.3. Consideraciones Metodológicas.

Se trata de un trabajo que ensayó algunas explicaciones derivadas de un ejercicio de comparación entre las tres políticas públicas departamentales en el período 2005-2010.

Las técnicas de recolección de información que se utilizaron fueron: la entrevista en profundidad y el análisis documental. Para describir los correspondientes diseños de las políticas y su implementación se hizo el análisis documental de dicho diseño a través de documentos que han producido los propios GD, informes y entrevistas a quien/es lo diseñaron así como a actores clave en el proceso de cada uno de los casos (técnicos y políticos). En segundo lugar para describir los procesos de PP en el período mencionado

se realizaron entrevistas a Director/es de descentralización o encargados de PPs y se realizó una revisión de documentos de las Intendencias.

En total se realizaron doce entrevistas. En primer lugar, a los tres intendentes del período 2005-2010 de cada uno de los departamentos: Juan Francisco Giachetto (FA-Florida); Tabaré Viera (PC, Rivera) y Julio Pintos (FA, Paysandú). En segundo lugar, a las personas a cargo de los PP, quienes en algunos casos eran secretarías generales y en otros funcionarias de las intendencias: Dinorah Lanz (secretaria del Intendente Giachetto) Helena Heinzen (secretaria general del GD de Paysandú) Beatriz Jardín (funcionaria departamental encargada de la Unidad de PP de Paysandú) y Betina Carballo (Directora de la Oficina de Relacionamento con la Comunidad y PP en Rivera)

En tercer lugar se entrevistaron otros actores institucionales que fueran señalados por los anteriores como actores clave en el proceso, o que emergieran de la revisión documental, en este sentido se entrevistó al Jefe de la Unidad de Comunicaciones del GD de Florida Alberto Mazza; a Rivero, integrante de la Comisión de Seguimiento del PP electo por la ciudadanía en Paysandú, y al Director de Obras del GD de Rivera José Mazzoni. Por último, se entrevistó a técnicos que de alguna manera hayan estado vinculados a los procesos de PP en cada uno de los departamentos: Mag. Daniela Vairo (politóloga, Florida) Soc. Viviana Martínez (Paysandú) y la Arq. Adriana Epifanio (Rivera)

CAPITULO II: Marco contextual / El PP en América Latina.

Si bien desde la tercera ola de democratización, existe consenso en torno a la democracia como la mejor forma de gobierno posible, existen discusiones acerca de la calidad de esa democracia. Son conocidos los cuestionamientos a la misma en torno a las tres “E”: eficiencia, eficacia y equidad. El cuestionamiento básico consiste en que, las instituciones democráticas, además de no solucionar los problemas que diagnostican, implementan soluciones que, parecen hacer menos con más, en lugar de hacer más con menos.

Un segundo grupo de cuestionamientos hace referencia a la relación entre el Estado y la sociedad civil. Lo cual ubica la discusión en la legitimidad de las instituciones democráticas, y la crítica hace referencia a la creciente deslegitimación de las mismas (sobre todo, aquellas de carácter administrativo), lo cual pone en peligro la propia preferencia por la democracia que apuntábamos mas arriba.

En este contexto es que surgen en América Latina –con o sin modificaciones legales- diversas experiencias de PP, que apuntan al nudo de estas cuestiones. Es así que: *“La participación ciudadana en el proceso de reconfiguración del Estado y de la instauración de la democracia pos dictadura en los países de la región ha asumido un creciente y esencial protagonismo dentro de los actuales sistemas democráticos”* (Montecinos; 2009:1)

Hoy ya son más de mil quinientas las experiencias en el mundo, de aquello que comenzó en la ciudad de Porto Alegre cuando en el año 1988 el Partido de los Trabajadores (PT) gana el gobierno municipal o *prefeitura*. También en el año 1989 las ciudades de Sao Paulo y Santo André ponen en práctica su primera experiencia.

El programa del PT en Porto Alegre planteaba la creación de los Consejos Populares con el objetivo de que cada ciudadano pudiese intervenir en las decisiones de gobierno y en la creación de políticas públicas. *“Así, gradualmente, sería ‘sustituida’ la representación política tradicional, surgida en las urnas, por la democracia directa”* (Genro; De Souza; 1999: 25)

En los hechos esto no sucedió, los propios protagonistas reconocen luego que se trató de una visión bastante simplista, aunque progresista y positiva (Genro; De Souza;

1999:25) lo que el programa de gobierno dejaba omiso era el cómo. En esa definición metodológica que tuvo que hacer el primer gobierno de izquierda de la *prefeitura* de Porto Alegre, fue que se dio la primera experiencia de PP.

Desde aquella primera experiencia, muchas han sido las regiones que se han ido sumando, en procesos locales, regionales e incluso nacionales. Se pueden encontrar casos de PP a escala local en Brasil, México, Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y –más recientemente- Chile Y PP impulsados desde el primer nivel de gobierno en Guatemala, Nicaragua y Perú. (Montecinos, 2009: 2)

Desde éstas primeras experiencias latinoamericanas y de la mano de la cooperación internacional y el Foro Social Mundial, el PP se ha expandido por todo el mundo, en el caso europeo ha sido descrito por Giovanni Allegretti y Carsten Herzberg como “*el retorno de las carabelas*” (2004) con experiencias en toda España, Italia, Suecia, Inglaterra, Portugal y Francia, entre otras. Mientras que en el resto del mundo se ha transitado la experiencia en: Suncheon y Ulsan (Corea del Sur), Zeguo (China), Matam, Dakar y Senegal (Senegal), Ambalavao (Madagascar) Cabo Verde, Mozambique, Estado de Kerala (India), y un largo etcétera.

Con respecto a si es deseable que exista legislación que garantice su existencia, diferentes puntos de vista parecen coincidir en una respuesta positiva, y diagnosticar que en los casos existentes parecen haber tres grupos de casos: en primer lugar, aquellos que desarrollaron una ley nacional sobre PP (República Dominicana), en segundo lugar, los que no han legislado pero sí consensuado y emitido declaraciones acerca de cómo deberían ser (Declaración de Antequera, España) y, en tercer lugar, quienes han aprobado leyes que fomentan la participación sin especificar el instrumento. (Toscana -en Italia- y Uruguay)

En el caso de Uruguay, la primera experiencia de PP data del año 1993 en la ciudad de Montevideo, tras el primer triunfo del FA en el gobierno departamental (GD) Como en el resto de las experiencias en América Latina, es una fuerza política de izquierda quien plantea el PP como innovación de gobierno.

Si pensamos en el esquema administrativo del Uruguay la idea que predomina es la de centralización del poder y por ende de los recursos. Y es una idea acertada, a pesar de algunos antecedentes que se podrían citar: desde el Presidente Berro con su proyecto

fracasado de Municipios autónomos, pasando por la Constitución de 1918 cuando se creó el régimen municipal (actuales intendencias) junto con la Ley Orgánica Municipal de 1919. Impulso que tuvo su freno: el Golpe de Estado de Terra y su Constitución de 1934, cuyo correlato fue la Ley Orgánica Municipal de 1935 (vigente aún) que regresa a una concepción más centralista.

A principios de la década del '90 predominaba una perspectiva pesimista acerca de la relación entre el Estado y la sociedad civil:

“Existieron algunos intentos en el país de establecer un diálogo con la sociedad civil. En efecto, bajo la conducción de gobiernos comunales de los partidos burgueses, en el departamento de Tacuarembó se creó el Departamento de Desarrollo Agropecuario y Promoción Industrial, como también un programa de viviendas populares. Y en el departamento de Cerro Largo se promovió la organización barrial de los vecinos, llegando a la formación de Plenarios Interbarriales. También en algunos departamentos se crearon unidades técnicas de programación en institutos de estudios municipales. Pero en general, la estructura municipal se resiste a los cambios y tiende a reproducir el funcionamiento tradicional, burocrático y rutinario. Los aspectos anteriores, mas interesantes, se realizaron con las normales características de las políticas asistenciales, con algunas policlínicas, cursos, etc” (Mellazi, G Estellano, W; 1993:16)

En el año 1996 se realizó la última reforma de la Constitución, la cual entre otras modificaciones, cuenta en su haber varias que refieren al gobierno subnacional (separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales, creación de una comisión de descentralización y un Fondo Presupuestal de Desarrollo en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la existencia constitucional del Congreso de Intendentes); y la que tuvo efectos más recientes es la posibilidad que abre el artículo 263, posta que recoge la reciente Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación ciudadana, la cual define que los gobiernos municipales deberán fomentar la participación ciudadana.

En relación a experiencias de PP, en Uruguay siempre se han caracterizado por realizarse en el segundo nivel de gobierno o nivel departamental, desde la pionera Montevideo en el año 1993, hasta el 2005 cuando más fuerzas de izquierda acceden al poder, tanto a nivel departamental como nacional, donde se suman primero Paysandú,

luego Florida, Maldonado y Canelones. En este esquema hay que destacar las experiencias de gobiernos de derecha con el PP: es el caso de Rivera con su PP quinquenal (2005-2010) y Cerro Largo en 2009.

Esto último plantea desafíos para una futura agenda de investigación en torno al PP: la apropiación de una herramienta tradicionalmente de izquierda por gobiernos ejercidos por fuerzas políticas de derecha; como son aquí el PN y el PC. El presente trabajo monográfico intentará comenzar a transitar ese camino de cierta manera, poniendo en consideración el caso del PP de Rivera.

CAPÍTULO III: Marco teórico

3.1 El Estado y su reforma

Como plantea Peter Evans (1992) en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, se creyó que el Estado era el agente principal del cambio estructural. En dicho período el Estado fue la *solución*, el agente principal de cambio. Pero, como resultado de esa experiencia en la que el Estado no colmó estas expectativas, emerge la imagen obstáculo para el desarrollo, el Estado como *problema*.

La única razón para que esta imagen se difundiera no fue el fracaso concreto en este período de posguerra, ya que de hecho, en algunos casos realmente se produjo el cambio estructural -que tanto se había demandado- de la mano del Estado. La razón principal fue el cambio cultural e ideológico, que hacía que ahora se prefiriera lo contrario a lo que se exigió del Estado poco antes. La nueva demanda era el ajuste estructural, cuando el Estado (por las demandas anteriores) se había convertido en uno de los principales agentes económicos.

Consecuentemente la esfera de acción del Estado se redujo progresivamente, con la paradoja de que igualmente fue el agente preeminente del cambio, ya que dicho ajuste también debió protagonizarlo. Y como es sabido, cuando este ajuste comenzó a arrojar sus consecuencias más nefastas nuevamente en la década del '80, las discusiones acerca del rol del Estado vuelven a plantearse.

En todo caso, la discusión nunca es sobre la destrucción del Estado sino sobre su reconstrucción o reforma. En todas las perspectivas el Estado es esencial, para algunas es esencial un Estado mínimo y para otras uno intervencionista.

El análisis de Roth Deubel (2006), enmarca el estudio de las políticas públicas en la discusión sobre el Estado, su rol y reforma. Tanto así que plantea que el estudio de las políticas públicas es la "*ciencia del Estado en acción*":

El análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al qué y al cómo hacer del Estado, y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus "productos" ó outcomes. En pocas palabras, se concibe

como la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas. (Roth Deubel; 2006:15)

En la discusión acerca del Estado y su rediseño, Oscar Oszlack plantea la necesidad de redefinir las fronteras entre el Estado y la sociedad. El planteo de esta necesidad surge de los cambios sociales y políticos que exigen nuevas estructuras, ante coyunturas cada vez más cambiantes. Se reconoce a nivel internacional, y es destacable recientemente, en varios países, la exigencia de más democracia, participación, autonomía, etc.; estas cuestiones le plantean al Estado nuevos problemas públicos ante los cuales debe devolver soluciones, esto es, políticas públicas.

En otros términos, la agenda sistémica variante le plantea a las autoridades públicas cambios en su agenda política. Es así que:

Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces. (Roth Deubel; 2006:19)

3.2. El PP como política pública de participación ciudadana

De alguna manera el subtítulo refiere a cuáles serán los conceptos en los que me concentraré principalmente, a saber: política pública, PP y participación ciudadana.

Una de las dificultades principales a la hora de sistematizar procesos de política pública, es que los procesos -o mejor dicho- los sucesos, no obedecen a lógicas de análisis abstractas. Como plantea Aguilar Villanueva (1993) el *policy process* es un dispositivo analítico que permite realizar una modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de las políticas, es decir establecer los componentes lógicos necesarios, pero no realmente existentes ni separables en la práctica.

(i) Políticas públicas

Para comenzar, partiremos de una definición mínima de política pública brindada por Meny y Thoenig, para quienes la política pública básicamente es un programa de acción de una autoridad investida de poder público y legitimidad en una sociedad determinada: “¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?” (Meny y Thoenig; 1992:7)

Es conveniente además, hacer una distinción tajante entre el concepto general de política pública, las políticas públicas concretas; y la política. En este sentido, cuando planteamos la definición mínima estamos pensando en términos de política pública como concepto, el cual, entre otros, utilizaremos para analizar una política pública concreta, el PP. Y en la cual, evidentemente, influye la política, entendida como el juego por obtener el poder y mantenerlo, pero que no formará parte del análisis en esta oportunidad.

Por mucho tiempo las políticas públicas fueron consideradas variables dependientes de otros procesos, de la economía, de la ideología, de la política electoral, etc. Meny y Thoenig plantean un “vuelco radical” considerando a las mismas como variables independientes: ¿Puede la política pública determinar la política? Esta modificación permite romper el enfoque jerárquico que hace de la política pública un *output* del sistema político, y de esta manera, se logra una nueva perspectiva de lo que es el Estado y sus instrumentos, las instituciones, la toma de decisiones, etc.

Esto último adquiere un matiz extra en este trabajo ya que la política que aquí se toma como variable independiente es una política pública de participación, que reestructura los vínculos entre Estado y sociedad; siendo de alguna manera una política de gobernanza, entendida ésta como la expresión global de los vínculos Estado-sociedad. Éste aspecto será retomado más adelante.

Siendo más específicos en lo que entendemos por política pública, recurriremos a la conceptualización de Eugenio Lahera (2006), quien realiza una clasificación que diferencia políticas públicas de calidad y tradicionales. En este sentido, su concepto de política pública es el concepto de política pública de calidad:

“Una política pública de calidad corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; dichos cursos de

acción son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, pero también instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados.” (Lahera; 2006:28)

En este sentido, las políticas públicas tradicionales se diferenciarían de las de calidad en que, en las primeras el papel central es del Estado, quien se guarda para sí mismo una posición excluyente; mientras que, en las políticas públicas de calidad coexisten una diversidad de actores y recursos, donde el Estado ha modificado y diversificado su papel; siendo muchas veces quien regula o simplemente quien genera las externalidades (reglas, recursos e información) necesarias para que otros actores entren en escena.

En una política pública de calidad se profundiza la democracia ya que el origen del poder radica en la ciudadanía, ya que es esta quien lo ejerce: los ciudadanos participan en las decisiones públicas. En el marco de estas políticas, los objetivos están definidos claramente, son consistentes y precisos, así como las reglas de juego que además son estables, esto hace que el proceso gane no solo en participación sino también en transparencia.

En este sentido, ¿puede el PP ser analizado como una política pública? ¿O debería ser analizado como parte de una política más general? (Política de descentralización, política de participación). Como en toda cuestión, existen diferentes puntos de vista, en este trabajo se considera que el PP en sí mismo puede ser analizado como una política pública, y eventualmente, puede ser analizado como elemento de una política pública más amplia. Se trata, simplemente, de cortes analíticos.

Si nos remitimos a las características de las políticas públicas que plantean Meny y Thoenig, tenemos que el PP tiene: en primer lugar, un *contenido*, es decir, “*se movilizan recursos para generar resultados o productos*” (1992:90); en segundo lugar, un *programa*, lo cual refiere a que “*detrás de un acto...existe un marco más general en el que se integran*” (1992:90) a uno o más ejes específicos, en tercer lugar, una *orientación normativa*; esto es: no es un proceso que resulte de opciones aleatorias sino de preferencias y finalidades de los actores decisores, “*los actos traducen orientaciones*” (1992:91) En cuarto lugar, implica un factor de coerción en tanto es implementado por

autoridades públicas que lo inviste de una legitimidad propia de la legalidad de dicha autoridad. Y en quinto y último lugar, existe una *competencia social*, los actos y disposiciones del PP como política pública “*afectan la situación, los intereses, y los comportamientos de los administrados*” (1992.91)

Claro que para pensar en el PP como una política pública habrá que hacer un esfuerzo por dejar de lado la matriz tradicional de análisis y pensar en una matriz que tome en cuenta la característica distintiva de esta política: la participación ciudadana.

(ii) *Las fases de la política pública.*

Sobre las fases para analizar políticas públicas, se pueden encontrar muchas propuestas teóricas, las cuales tienen entre sí muchos elementos en común. Por citar algunas Tamayo Sáez (1997) propone las siguientes fases: (i) la definición del problema; (ii) la definición de las alternativas de solución al problema (iii) la elección de una alternativa (iv) la implantación de la alternativa elegida y (v) y la evaluación de los resultados.

Por su parte Meny y Thoenig (1992) definen como fases de análisis: (i) la aparición del problema y su entrada en agenda (ii) la decisión pública o proceso decisorio; (iii) la implementación y (iv) la evaluación.

Por último, más cercano en el tiempo encontramos el análisis de Lahera (2006), quien a partir de una crítica a las políticas tradicionales plantea cuáles deberían ser las fases de una política de calidad. El problema de las políticas tradicionales está, en primer lugar, en que en las diferentes etapas son diferentes los actores que tienen el poder, lo cual introduce la incertidumbre en relación a los resultados finales: así tenemos que, en la definición de los objetivos actúan los políticos, en la definición de la forma los técnicos, y en la gestión los burócratas; por su parte -la evaluación- la mayoría de las veces no se realiza.

En general, dice Lahera, se analizan las políticas concibiendo al gobierno como una entidad con unidad de propósito, que posee la mayor cantidad de instrumentos y habilidad para coordinar acciones y recursos; todo esto con el objetivo de maximizar el bien público. Estos supuestos descansan sobre bases débiles: en primer lugar, el objetivo

nunca es único y muchas veces no tiene que ver con el bien público; en segundo lugar, muchas veces los recursos e instrumentos son precarios, por último, el contexto social siempre determina gran parte de su accionar.

Es así que, para Lahera (2006), las políticas públicas son pasibles de ser analizadas a la luz de las siguientes fases analíticas: (i) origen; (ii) programa; (iii) diseño; (iv) gestión y (v) evaluación. Estas cinco fases forman parte del ciclo de las políticas, que además incluye –según este autor- un sexto componente que es una constante: la discusión sobre las políticas públicas.

(iii) Fases de análisis de la política pública PP

En este trabajo se tomaron en cuenta los aportes de los autores antes citados para delinear una matriz de análisis de las políticas públicas de participación. Las fases que se definieron fueron las siguientes:

- a) Origen de la propuesta.

*“La génesis de las políticas públicas es,
sin embargo, un erial apenas cultivado”*

Meny y Thoenig (1992:110)

En este trabajo se considera importante diferenciar este aspecto y dedicarle un análisis particular aunque muy relacionado con la formación de la agenda, en primer lugar por ser una dimensión poco abordada y en segundo lugar por venir a satisfacer una de las preguntas que originan este trabajo: *¿Cómo surge la propuesta de PP de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2005-2010? ¿Fue producto de una demanda social –desde abajo- o de los planteos programáticos de una fuerza política específica –desde arriba-?*

Los problemas públicos dan lugar a respuestas o soluciones públicas, que componen -entre otras cosas- la agenda de gobierno. Esas respuestas no siempre son políticas públicas, pero algunas veces sí lo son. Una lectura posible del origen de las

políticas públicas puede buscarse en esto: las necesidades o demandas de los ciudadanos y como son interpretadas por los partidos o actores de gobierno.

Pero la visión anterior, como lo plantean Meny y Thoenig, es un tanto ingenua; la autoridad pública no está a la escucha de las necesidades que ascienden y se transforman en políticas. No siempre las políticas públicas surgen de la demanda desde la ciudadanía, muchas veces, en esa interpretación que hacen los actores gubernamentales, se plantean políticas que no encuentran su correlato en una demanda de la ciudadanía. En ese caso, el interés en tal o cual política podría interpretarse a la luz de intereses particularistas por tal o cual política, o de preferencias acerca de lo “deseable” para una sociedad a la cual se aspira:

“Becker demuestra que la existencia de un problema social procede de dos fuentes posibles: las carencias objetivas de una sociedad; pero ante todo, la decisión subjetiva de los que, en nombre de ésta, califican dicho fenómeno de problema social” (Meny y Thoenig; 1992:119)

En otras palabras, las autoridades definen sus objetivos públicos basados en problemas sociales realmente existentes, o en estados a los que se aspira (igualdad, calidad de vida, nivel educativo) aunque ello no esté siendo demandado específicamente en ese momento.

b) Agenda.

“La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda”
(Aguillar Villanueva; 1993:27)

Los problemas y situaciones que afectan a un mayor o menor número de personas, junto a cuestiones derivadas de las preferencias de los actores políticos, así como sus objetivos públicos (que pueden haber sido definidos de diversa forma), son los componentes de lo que se ha llamado agenda de gobierno. ¿Qué temas integran la agenda

de un gobierno en determinado momento? ¿Cómo se jerarquizan esos temas y por qué? ¿Cómo influyen actores externos al sistema político en la formación de la agenda? Son algunas de las preguntas que cabría formularse.

Por supuesto, hay temas que por una u otra razón no entran en la agenda de un gobierno, aunque pueda detectarse cierta demanda, y hay otros que -sin la misma- son introducidos como prioritarios.

El momento de definición de la agenda, como lo plantea Aguilar Villanueva (1993), es aquel en el que el gobierno *decide si va a decidir* sobre un asunto, si no decidirá o aplazará la decisión, es un momento de compromiso de acción de un gobierno sobre los temas que conformen su agenda.

Entenderemos aquí por agenda: *“el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, mas propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”* (Aguilar Villanueva; 1993:29)

Analíticamente se ha distinguido entre dos tipos de agenda: la agenda sistémica y la agenda institucional. La primera de ellas hace referencia a todas aquellas cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben que deberían tener la atención del gobierno; mientras que en el segundo tipo, se trata de aquellos asuntos que explícitamente tienen la aceptación de los encargados de tomar las decisiones.

Es importante diferenciar el concepto de agenda de la formación de la misma, por formación de agenda, se hace referencia a un proceso por el cual determinados asuntos llaman la atención del gobierno como posibles generadores de soluciones públicas o políticas públicas. Y este proceso no es nada menor, como señalan Cobb y Elder³ los problemas son construidos por las personas, y por lo tanto, los problemas públicos son construcciones sociales y terminan afirmando una concepción particular sobre la realidad.

En los casos que nos ocuparán, rastrearemos los orígenes de la política pública PP y cómo su entrada en agenda obedece a un asunto de agenda institucional y no sistémica.

³ En: Aguilar Villanueva (1993) pág. 31

c) Diseño de la política.

“La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo.”

Tamayo Sáez (1997:9)

Luego de que el problema forma parte de la agenda de gobierno, es decir, se toma la decisión de adoptar alguna medida para atenderlo, comienza el proceso de elaboración o diseño de una política pública. En este sentido, el diseño de la política deberá tomar definiciones acerca de cuándo y cómo llevar adelante la medida: inicio, etapas, responsables, mecanismos de funcionamiento, garantías del proceso, recursos destinados y evaluación. Como plantea Lahera: *“La política debe incluir ya en su diseño una previsión sobre su aplicación y resultados, de manera que éstos sean evaluables”* (2006:35)

Si bien en el diseño de políticas, quienes tienen el papel preponderante son el Ejecutivo y el Legislativo, como los actores que tienen la potestad legítima de llevar adelante políticas públicas, siempre tienen influencia otros actores en estos procesos, ya presentando propuestas concretas de modificaciones o políticas nuevas o simplemente mediante su participación el debate público.

En la literatura se mencionan dos enfoques en la elaboración de políticas: el racionalista y el incrementalista. En el primer caso se considera que las decisiones deben ser tomadas de una forma análoga a como se toman las decisiones en el ámbito científico o técnico: decisiones *“...cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de los objetivos y eficiencia económica, preocupándose no sólo de qué hacer, sino también de cómo hacerlo”* (Tamayo Sáez; 1997:9)

En el enfoque incrementalista, por el contrario, se considera que la complejidad de las decisiones políticas no puede ser abarcada por la lógica racionalista antes mencionada, ya que el

“...carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales sobre los que las políticas públicas intentan influir” (Tamayo Sáez; 1997:9)

En este trabajo, se entenderá con Tamayo Sáez que la mejor perspectiva es un incrementalismo pragmático, esto es, ser racionales cuando sea posible e incrementalistas cuando sea oportuno; en el entendido de que racionalismo e incrementalismo no son posiciones antagónicas.

d) Implementación

*“Presiones, negociaciones, regateos:
la ejecución es la continuación
de la lucha política bajo
formas específicas”.*

Meny y Thoenig (1992:166)

La implementación pone en marcha la maquinaria diseñada antes. El estudio de la implementación de las políticas no siempre fue considerado como un aspecto interesante, sino que con el análisis de la decisión y elaboración era suficiente, ya que se consideraba que lo determinante pasaba en las esferas de decisión, mientras que en la implementación los actores administrativos simplemente aplican el mandato que viene determinado.

La etapa de implementación será tanto más decisiva cuantos más aspectos se dejen sin definir en el diseño, ya que se terminarán de definir aquí y sobre la marcha, por actores que no están investidos de la legitimidad que si tienen los actores políticos.

También en esta etapa existen dos perspectivas para interpretarla: en primer lugar, el modelo *top-down* o de arriba a abajo, el cual considera a las esferas política y administrativa completamente independientes entre sí con una relación de dependencia jerárquica de la segunda esfera con respecto a la primera, teniendo la primera la función de decidir y la segunda de implementar lo decidido: *“Se estima que la calidad de la decisión es el factor crítico del éxito de las políticas públicas: si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos” (Tamayo Sáez; 1997:14)*

En segundo lugar, el enfoque *bottom-up* o de abajo hacia arriba, coloca a la implementación como un momento clave, en el cual se juega la posibilidad de lograr los efectos deseados: *“Implantación es lo que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es en el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa”* (Tamayo Sáez; 1997:17) En este sentido, la implementación ya no es la extensión práctica y administrativa de la decisión tomada, sino la adaptación de una decisión general a la particularidad local de esa oficina, distrito, ministerio, etc.

e) Evaluación.

El malestar público procede más bien de la percepción de que en términos generales no hemos aprendido nada del fracaso y, en consecuencia, estamos hoy tan necesitados y confundidos como lo estábamos antes.”

(Pressman y Wildavsky; 1973:127-128)⁴

La evaluación podría plantearse como un dilema ya que, en el caso de las políticas públicas, es una idea bastante extendida la de que nunca se realiza, pero a la vez, de alguna manera siempre que emprendemos un programa de actividades estamos evaluándolo de alguna manera: *“La evaluación es un gesto diario”* como dicen Meny y Thoenig (1992:194)

Entonces la evaluación puede ser más o menos explícita, pero siempre está presente. El problema está en la transparencia y utilidad: sino se evalúan los resultados no podremos juzgarlos como éxitos o fracasos, es decir, no aprenderemos de ellos, y por lo tanto, no emprenderemos reformas allí donde podría ser necesario hacerlo.

La evaluación es una fase que no necesariamente se ubica al final de un ciclo de política, sino que puede estar presente previa, simultánea o posteriormente. *“Se trata de un juicio sistemático y analítico referido a aspectos importantes de una política y su*

⁴ En: Aguilar Villanueva (1993)

valor, orientado a que sus conclusiones puedan ser confiables y utilizadas por los usuarios” (Lahera; 2006:301)

En este sentido, si nos situamos en la etapa de diseño de las alternativas de política, podremos evaluar las distintas posibilidades que se plantean con respecto a resultados probables; en otras palabras acercar lo deseable a lo posible. Durante la gestión se pueden establecer diferentes mecanismos de evaluación para ir controlando que la implementación diseñada este dando los resultados esperados. Y por último, la evaluación puede hacerse hacia el final del ciclo, de manera de poder tener una idea clara del relativo éxito o fracaso de la política.

“Para facilitar la evaluación es necesario definir con claridad, ya en el diseño de las políticas, los resultados que se esperan y posibilitar la generación de indicadores que la faciliten” (Lahera; 2006:307)

Si la evaluación se planifica y se hace pública, posibilita establecer un análisis común de los resultados, donde las ganancias en transparencia y discusión pública, y por lo tanto, las posibilidades de apoyo, son mayores que en un proceso discrecional e impredecible de evaluación.

.Por último, e importante para la política que se analiza en este trabajo, la participación de las personas y organizaciones en la política evaluada y en los resultados de la evaluación, es considerada por Lahera (2006) como un factor elemental de las políticas públicas de calidad.

iv) Un elemento transversal: Orientaciones y preferencias.

“Inicialmente, la mayor parte de las investigaciones relativas a las políticas públicas fueron a-históricas. (a menudo descuidaban también los aspectos políticos burocráticos e ideológicos) Lo mismo sucedió con los primeros estudios comparativos.”

(Meny y Thoenig; 1992:235)

Si bien no es una fase empírica de la elaboración concreta de una determinada política, si es válido como elemento analítico transversal, es decir, que atraviesa cada una de las fases. Y es válida por dos motivos: uno teórico y otro concreto. El teórico se relaciona con las múltiples referencias que en la literatura politológica de las políticas públicas se hace a la ideología, las preferencias, o los valores; en definitiva: la subjetividad de los actores involucrados en los procesos de política pública, cuidando el extremo de simplificar la cuestión haciendo una relación directa entre la ideología de un gobierno y sus acciones.

La razón concreta se relaciona con la política que se esté analizando; en el caso que nos ocupa –el PP en tres gobiernos subnacionales- la inclusión de esta fase analítica se vuelve muy significativa, ya que se trata de dos gobiernos de izquierda y uno de derecha, aplicando -en el mismo período- una política tradicionalmente llevada a cabo por gobiernos de izquierda. Los motivos por los cuales se incluye en la agenda, el diseño específico de cada una, la manera en la cual se implementan, y las actitudes de cada uno con respecto a la evaluación; están teñidas de ideología: preferencias con respecto a la democracia, las políticas públicas, el PP y la participación y la descentralización.

3.3) Participación ciudadana, gobernabilidad y gobernanza democrática.

La participación, y específicamente la descentralización participativa, es considerada un instrumento indispensable para la gobernabilidad en las sociedades democráticas. Vicente Navarro (2000) define la gobernabilidad democrática como *“la cualidad propia de una sociedad, según la cual se estructura socio-políticamente de tal*

modo que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas establecidas y procedimientos democráticos”

La apertura de canales de participación más abiertos y directos, responde no solo a una demanda creciente de los mismos, sino también a la advertencia desde los centros de poder de que se estaba viviendo una crisis de legitimación y representación. El sentido que adquirió la estrategia respondió a diferentes objetivos, pero todas implicaron una resignificación participativa de la noción de democracia representativa. Dependerá de la profundidad de la participación el alcance de esta resignificación, se podría hablar de una suerte de continuo entre democracia representativa y participativa (ver Figura 1)

En cuanto al concepto de participación Vicente Navarro (2000) considera que la ampliación del escenario político que ésta implica posibilita la visibilidad y capacidad de incidencia de intereses que antes eran excluidos, e intereses que no son generalizables como para ser abordados por instancias representativas. Por eso se requiere de la elaboración de nuevas reglas de juego que no pueden ser únicamente las clásicas de la democracia representativa, ya que justamente han entrado en crisis por no satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Según Vicente Navarro, para que esta participación sea efectiva se necesita al menos que la ciudadanía cuente con la suficiente, previa y completa información que sustente una opinión y los adecuados canales de información para hacerla posible. Pero además es necesario, e indispensable, la creación de espacios de *deliberación* que permitan que las demandas lleguen a los dirigentes. Si este proceso es efectivo las decisiones políticas tendrán legitimidad ya que serán el resultado de la acción colectiva activa de todos los involucrados. Para este autor las principales fallas en los procesos de participación obedecen a la debilidad en materia de incentivos para la participación del marco institucional local.

El planteo de Vicente Navarro se podría completar de forma interesante con una anotación de Rodríguez Villasante (1992), que nos advierte acerca de restricciones a la participación, es decir, que pueden darse diversos tipos: la ciudadanía puede ser incluida para informarla, consultarla o empoderarla (toma de decisiones) y a su vez esta inclusión

puede ser amplia (sin exclusiones de ningún tipo) o restringida (con exclusiones o usando criterios de representatividad)

Cuando hablamos de participación no podemos dejar de hacer referencia a las dificultades que deja ver la baja participación en la mayoría de las propuestas y canales que se habilitan. En este sentido, algunos autores han descrito inconvenientes de este tipo. Mellazzi y Estellano (1993) a propósito de la experiencia en el PP de Montevideo señalaban que existen dos tipos de dificultades que podrían englobarse en dos expresiones: la primera, “no se puede” y la segunda “la gente no quiere participar”. Con la primera de las afirmaciones se refiere a la inexistencia de coyunturas que permitan plantear temas lo suficientemente relevantes para movilizar, además de la escasez de recursos y de cuestiones estructurales como la burocracia. Con la segunda, se expresa “resignación” ante la enumeración de las veces que la convocatoria ha sido de baja respuesta.

Para los autores, esto tiene una explicación estructural: no se puede esperar que al abrir espacios de participación la gente se va a volcar masivamente a ello, cuando cultural y políticamente el sistema capitalista educa a la población en patrones de conducta jerárquicos, rechazando la participación. Por eso consideran que para lograr éxito en estas cuestiones se debe apuntar a romper un esquema ideológico y no solo a presentar instrumentos de participación.

Cuando planteamos el estudio de la política pública de PP en los departamentos de Rivera, Florida y Paysandú, estamos planteando el estudio de una política pública de participación. Y en este punto es importante recordar el planteo de Lahera (2006), quien considera que en una política pública de calidad la participación junto a la comunicación son dos componentes fundamentales.

Lahera (2006) plantea que la diferencia entre una política pública tradicional y de calidad es justamente la concepción de participación. Para la visión tradicional, la participación de la ciudadanía debería limitarse a el ejercicio del voto en las elecciones de autoridades. Mientras que en una visión más amplia -que se corresponde con el enfoque de políticas públicas de calidad- la participación de la ciudadanía debe estar presente en otros temas y períodos de la vida pública.

En este sentido, Lahera (2006) considera que: *“Las tareas de la gobernabilidad no se agotan con las elecciones, sino que continúan con el diseño de las políticas públicas”* (2006:106) También advierte: *“La participación es un proceso. Una medida de participación no hace una política de participación”* (2006:106)

La participación tiene ciertos beneficios que ofrecerle a las políticas públicas: en primer lugar, aumenta la efectividad y la eficacia de las políticas; en segundo lugar, es la manera en que los ciudadanos pueden hacer valer sus opiniones entre una elección y otra; en tercer lugar, le otorga mayor transparencia al sistema político y al proceso de las políticas públicas; y en cuarto lugar, es un mecanismo mediante el cual la sociedad se hace presente, reconociéndose a si mismo. (Lahera; 2006:107)

En el caso del PP se trata de una política pública de participación que reforma los vínculos con la sociedad, por lo tanto es una política que reforma la gobernanza en un sistema político, donde el Estado ya no sería el tomador de decisiones que luego transmite hacia abajo, de manera jerárquica las mismas.

Entenderemos aquí por gobernanza un sistema de relaciones entre el Estado y la sociedad para alcanzar metas colectivas, en este sentido, incluirá mecanismos para resolver conflictos de intereses y tomar decisiones; en este sistema la posición de uno y otro actor dependerá de la dinámica específica de la política y de las políticas.

No entenderemos aquí que el Estado ha perdido poder en esa relación, como parece resultar de ciertos planteos de redes de gobernanza, donde cobran un lugar importante los actores no estatales; sino por el contrario: *“Probablemente sea el Estado la principal fuerza de gobernanza colectiva en la sociedad. Ello no significa que el Estado tenga mecanismos perfectos para implementar el proceso decisonal, o que necesariamente tomará decisiones correctas; sólo significa que es el único locus disponible cuando se trata de realizar una acción colectiva legítima”* (Peters; 2007:6)

En el caso del PP es el propio Estado el que abre el juego para que actores ajenos a él tomen decisiones (pero en los períodos que el propio Estado establece y con los recursos que éste destina) Si hay que tener presente que el PP establece un mecanismo mediante el cual el Estado y la sociedad se organizan para tomar decisiones colectivas y gestionarlas, es decir, se construye gobernanza democrática local.

Por último, también la noción de gobernabilidad como parte de la gobernanza, en tanto expresión global de los vínculos Estado-sociedad estaría siendo redefinida para estos GD y de cierta manera se estaría incrementando, en el entendido de que: *“Incrementar la gobernabilidad democrática significa incrementar la igualdad de oportunidades, la participación y la libertad de las personas.”* (Lahera; 2006:139)

3.4) PP: concepto y diseño institucional

Actualmente, ante la diversidad de experiencias de PP, se hace cada vez más complejo postular un concepto que las abarque a todas. Por este motivo autores como Alegretti, García Leiva y Paño Yáñez plantean que sólo puede ser definido por la negativa o por aproximaciones sucesivas, aunque bien podría decirse que básicamente un PP es *“la construcción de un espacio donde la ciudadanía puede decidir cómo gestionar asuntos económicos y financieros ligados a una localidad específica”* (Alegretti et. al.2011:17) Las características de ese espacio podrá tener tan variados matices como experiencias existen.

En otras palabras, ceder ciertas esferas de decisión a la ciudadanía sería el eje que uniría experiencias que difieren debido a localismos y a la permanente transformación de sus protagonistas y sus criterios.

Aunque no faltan teorizaciones normativas que no apuntan a lo que es, sino a lo que debería ser un PP, que provienen sobre todo de protagonistas que buscan establecer “cartas fundacionales” de lo que serían los principios que no deberán faltar en todo PP. En este sentido, se podría decir que el principio rector que une a las diferentes experiencias es tener como modelo a la Democracia Participativa, modelo que cada experiencia aplica de forma muy particular.

Los protagonistas de la experiencia paradigmática –Porto Alegre- Tarso Genro y Urbitarán de Souza consideran que el PP constituye un instrumento de la izquierda en el gobierno que define un nuevo paradigma, democratizando la relación entre el Estado y la sociedad y creando una esfera pública no estatal en la cual el Estado es controlado por la sociedad.

“Esta experiencia rompe con la visión tradicional de la política, en la que el ciudadano limita su participación política al acto de votar, y los gobernantes electos pueden hacer lo que mejor les parezca, mediante políticas tecnocráticas, populistas o clientelistas. Con el Presupuesto Participativo el ciudadano deja de ser un simple colaborador de la política tradicional para ser un protagonista activo de la gestión pública” (Genro, T. De Souza, U; 1999:41)

El PP es un instrumento de democracia directa que se habilita desde los gobiernos en democracias representativas, es decir, de arriba hacia abajo, en algunos casos por una demanda desde abajo y en otros por voluntad política de las cúpulas. En él se da un proceso de co-gestión, entre los ciudadanos en el PP y las autoridades electas por los mismos ciudadanos mediante instrumentos de democracia representativa.

Genro y De Souza plantean que este proceso trasciende la gestión pública y la planificación democrática, resultando también un proceso político de generación de conciencia ciudadana.

Goldfrank (2006) plantea factores de éxito en clave de condiciones previas y diseño institucional a todo PP que pretenda ser efectivo que serán insumos para el análisis que pretendemos hacer. Con respecto a las condiciones previas, se destacan: la voluntad política y el compromiso hacia la apertura de canales de participación, la existencia en la comunidad de asociaciones civiles dispuestas a participar (capital social), personal municipal calificado, un tamaño tal del municipio que no ahogue la acción colectiva, contar con los recursos suficientes para implementar los proyectos públicos, la existencia de leyes que permitan e incentiven la participación referida a decisiones presupuestales, la descentralización política (alcaldes y concejales electos democráticamente)

Con respecto al diseño institucional se plantea la importancia de la deliberación y poder de decisión de los participantes, la supervisión centralizada del proceso, la accesibilidad de la información y las reglas de juego; y además plantea dos dilemas: inmediatez vs. largo plazo e informal vs formal. El primero de ellos nos pone frente a la discusión en torno a si el PP debe enfocarse en una amplia gama de cosas inmediatas o debatir grandes temas de largo plazo, y el segundo plantea la oposición entre un proceso abierto e informal que pueda ser moldeado por los propios participantes y un proceso

formalizado por ley que evite la manipulación partidaria o grupos con mayor poder relativo.

Como dijimos más arriba el PP no es neutro, y por eso es pertinente develar el concepto de participación que está por detrás de este instrumento, como plantea Coraggio (1994): se trata del proceso por el cual las comunidades influyen en las políticas que los afectan, tomando parte en la toma de decisiones y en la administración y gestión de recursos. Este proceso puede estar teñido de diferentes objetivos: mejores resultados y mayor eficiencia o fortalecimiento democrático y empoderamiento ciudadano. En este sentido será interesante observar si la variable ideológica es relevante en los casos que se estudiarán.

3.5) Operacionalización.

Tomando como punto de partida las preguntas de investigación que nos hemos planteado, las cuales se han traducido en objetivos específicos de este estudio, llegamos a las siguientes dimensiones de análisis o matriz de análisis de políticas públicas: (i) el origen de la propuesta que se traduce en la política pública en cuestión, (ii) los ajustes políticos que ocurren entre gobierno y partidos para que el problema entre en la agenda, (iii) las características del diseño de dicha política, (iv) la implementación de la misma y (v) la evaluación..

- (i) Las fases de la política.

Tabla N°1

Dimensiones	Variables	Indicadores	Categorías
Origen de la propuesta	1- Juego de poder entre actores		
	3- Actores predominantes	-Internos al sistema político -Externos al sistema político	
	3- Vinculación con la propuesta de PP de los actores predominantes		
	4)Demanda de participación desde la ciudadanía	a)Existía/No existía b)Por qué medios se expresaba	a)Si/no b)Descripción.

Agenda	1) Discusión pública previa a la entrada en agenda de la propuesta.	a)Existio / No existió b)Tiempo de duración c)Actores que se involucraron d)Medios por los que se canalizo	
	2)Involucramiento de los partidos políticos en esa discusión previa.	a)¿Se involucran los partidos? b)¿Cuáles? c)¿Cómo? d)Posición expresada.	a)Si/No b)Nombre del partido c)-Abriendo espacios de discusión interna al partido. -Participando de alguna forma en la discusión previa a la entrada en agenda d)A favor/En contra
	3)Prioridades de la agenda departamental.	a)Temas que la integraban. b)El PP en ese contexto.	a)Descripción. b)Descripción.
Diseño de la política	1)Etapas del proceso definidas en el diseño de la política	a)Descripción b) Zonificación del departamento c)Asambleas d) Carácter de las asambleas	a)Descripcion b)Inicio/Frecuencia c)Informativo/ Consultivo/ /Deliberativa
	2)Responsables del diseño	a)-Nombre -Cargo -Partido	
	4)Participación que se establece	a)Tipo	a) Informativo/ Consultivo/ /Deliberativa /Decisora
	5)Garantías establecidas en el diseño para el acceso a la participación	a)Canales de información establecidos	a) -Si/No -Tipo de información disponible -Formato
		b) Atención a la diversidad de grupos.	b)Oferta de información diferenciada por criterios geográficos y/o sectoriales.

Implementación	1) Responsables de la implementación.	a) Cargo b) Relación con el GD	a) descripción b) Dependencia/independencia.
	2) Control o supervisión de la implementación de lo diseñado.	a) Existió/no existió b) Centralizado/descentralizado.	
	3) Influencia de los partidos políticos en la implementación.		
	3) Condiciones previas: Identificación de todos aquellos elementos del GD previo a la implementación de la política que faciliten o no a la misma.	a) Personal calificado técnico y administrativo b) JLL creadas y en funcionamiento c) Existencia de una unidad de descentralización o similar d) Mecanismos de participación pre-existentes	a) Descripción b) Cuantas /Desde cuando están en funcionamiento c) Si /No Desde cuando existe d) Si/No Tipo
Evaluación	1) Momentos en que se realiza	a) Antes/durante/después.	a) Descripción
	2) Responsables de la evaluación.	a) Cargo b) Relación con el GD	a) Descripción. b) Dependencia/independencia.
	3) Método establecido para la evaluación.	a) Descripción.	

(ii) Orientación y preferencias.

Para analizar la dimensión de las orientaciones y preferencias de los actores políticos, nos concentraremos en algunos conceptos que consideramos importantes para entender la forma de instrumentar una política pública de participación, así como se tendrá en cuenta la orientación ideológica del partido de gobierno. Las variables que se considerarán son las siguientes:

Tabla N° 2

Dimensión	Variables	Indicadores	Categorías
Orientaciones y Preferencias	1) Orientación ideológica del partido de gobierno 2) Concepción de la política PP 3) Concepciones de democracia. 4) Concepción de descentralización. 5) Concepción de política pública.		

CAPITULO IV: ANALISIS DE CASOS / Paysandú, Rivera y Florida: los PP como políticas públicas de los GD.

En el interior del Uruguay se han llevado adelante, desde el año 2005, seis experiencias de PP, a saber: Paysandú, Rivera, Florida, Maldonado, Canelones y Cerro Largo⁵. Todas ellas se ponen en marcha en el período de gobierno 2005-2010. En cuatro de los seis casos se trata de un proceso impulsado por el FA, en uno de los casos (Rivera), por el PC, y por último el PN en el caso de Cerro Largo.

En este trabajo se pretende abordar el estudio de tres de estas experiencias: Paysandú, Rivera y Florida, en tanto políticas públicas de los GD. En este sentido -y para comenzar a cumplir con los objetivos que se han propuesto- se comenzará por describir la política pública y los procesos de PP de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2005-2010.

En términos generales, la normativa nacional no recoge disposiciones acerca de PP, en este sentido se cuenta con normativas departamentales que se han ido elaborando producto de las diferentes experiencias existentes en nuestro país y que refieren, más que nada, a la organización y los mecanismos de participación ciudadana. En términos cronológicos se debe mencionar, la resolución 133bis/1990 del GD de Montevideo, que inició el proceso de descentralización, en el marco del cual se inscribe el PP de esta ciudad.

En cuanto a antecedentes de estudios acerca del PP en el Interior se deben citar dos informes: el primero del año 2007, producto del Programa de Fortalecimiento Institucional de GD y Congreso de Intendentes que se realizó en el marco de la Cooperación española (AECI), PNUD, Presidencia de la República y el Congreso de Intendentes. Allí se recogen y sistematizan las cinco experiencias de PP que han existido hasta el momento en el interior de nuestro país. Y en segundo lugar, el informe de la Intendencia de Paysandú “Presupuesto Participativo en Paysandú: más ciudadanía... más democracia” del año 2010. Además del ya mencionado trabajo de la Casa Bertolt Brecht

⁵ Cerro Largo, en el año 2009, es el más reciente y menos conocido de los gobiernos departamentales que llevaron adelante experiencias de PP en Uruguay.

y el Instituto de Ciencia Política en 2009, que aborda los casos de Canelones, Florida y Maldonado.

El departamento de Paysandú es pionero en el interior del país en lo que a PP respecta, ya que la primera experiencia la inicia en el año 2005 –así como Canelones y Maldonado- con GD del FA, siendo además, el debut de la izquierda en el poder, tanto en dicho departamento como en el gobierno nacional.

Además, Paysandú fue el primero en abrir la herramienta a todo el territorio del departamento, en las demás experiencias se venía trabajando con la ciudad capital. Es decir que combina el área urbana con la rural, pero con herramientas diferenciadas: en el área urbana democracia directa y en la rural democracia representativa a través de los ediles locales.

En el caso de Florida, la iniciativa surge del propio intendente en funciones en aquel período: Juan Francisco Giachetto, su administración pone al PP como una de las prioridades en el marco de la descentralización. Se trata también del primer gobierno del FA en el departamento.

La primera experiencia comienza en 2008, tras dos años de planificación y asesoramiento, durante los cuales se contactaron con el GD de Paysandú y participaron de los Seminarios Internacionales organizados por dicho gobierno. Durante el año 2009 se llevo adelante la segunda y última edición.

Con respecto a Rivera, la política es llevada a cabo por un partido político de derecha, el PC, lo cual es un caso único en el país y en la región. Este partido gobierna en el departamento de Rivera desde el año 1994 y en el periodo de gobierno 2005-2010, en el cual se decide implementar el PP, es el único departamento del país gobernado por el PC, siendo su Intendente; Tabaré Viera, reelecto para este cargo que desempeñaba desde el año 2000.

4.1. El PP como política pública de los GD

Comenzando con el objetivo de analizar al PP de cada uno de los casos a través de la matriz de política pública, es que en esta sección compararemos las fases de los tres departamentos. Para esto, se utilizará la matriz de política pública definida en la operacionalización realizada más arriba.

(i) Origen de la propuesta

“En efecto, es muy posible imaginar que preexiste una respuesta, seguida de una fase de formulación de la demanda”
(Meny y Thoenig; 1992:118)

Comenzaremos por definir qué entendemos por cada fase, o que aspectos de dicha fase fueron los que atendimos. En este caso, con respecto al origen de la propuesta nos referimos a cómo surge la iniciativa o idea que termina plasmándose como política concreta y desde dónde, en este sentido, nos interesaran los actores que entran en esa fase y el juego de poder o no entre ellos, si estos actores son internos o externos al sistema político y que vinculación tuvieron con la propuesta cada uno de ellos.

En los tres casos se trató de una decisión política, del intendente y su equipo de gobierno, aunque en Paysandú parece haber sido más el equipo que el propio intendente. Empezando por **Rivera**, en las entrevistas se dejan claro tres cosas: en primer lugar, que fue una decisión política de *“darle más participación a la gente en las cosas que necesitan que son ellos quienes mejor lo saben”* en la cual el propio intendente Tabaré Viera estaba muy interesado.

En segundo lugar, fue una derivación de las Comisiones Vecinales⁶ donde surge la necesidad de plasmar con un método los temas planteados por los ciudadanos allí, y en tercer lugar, que se pensó implementar a raíz de observar experiencias extranjeras.

Siguiendo por el gobierno de **Florida**, el origen de la propuesta fue la voluntad política del partido de gobierno, específicamente del intendente, y en el año 2005 se

⁶Una política que el GD venía aplicando desde el año 2000 (es decir que se plantea como un antecedente),

comienzan a asesorar con experiencias de Montevideo y Paysandú, comenzándose a aplicar en 2008. Sobre este punto hacen referencia al programa del partido de gobierno y su interés en la participación. De alguna manera en el origen se identifica un objetivo que intentaron comenzar a perseguir y que es el cambio cultural:

“Sabido que la sociedad siempre va a ser demandante...y si no se satisfacen esas demandas, van a correr riesgos futuros gobiernos. Pero si el ciudadano entiende que es él también el que tiene que participar...” (Entrevista al ex intendente Juan Francisco Giachetto, Florida)

Mientras que en **Paysandú**, se plantea como origen *“la convicción de la participación ciudadana como un eje en la gestión de gobierno”* que tiene su fundamento en el programa de la fuerza política; a partir de allí aparece la cuestión de darle forma a esa convicción. Y en ese punto, aparece la recomendación de un actor externo al sistema político⁷ con respecto a implementar un PP en dicho departamento, lo cual fue recibido e impulsado por el Intendente y la Secretaria General.

En el caso de Paysandú se trata del único caso en el cual interviene un actor externo y además en el que surge una puja interna entre actores por la conveniencia o no de tomar esa decisión. Principalmente, la fuerza política de gobierno en la voz de los ediles departamentales, se convierten en un actor disonante con respecto al ejecutivo departamental. Como es de esperar, esta peculiaridad hará que la entrada en agenda de la política en el caso de Paysandú haya tenido características que los otros dos casos no tuvieron. Lo analizaremos oportunamente.

En síntesis, en los tres casos la participación no era una demanda de la ciudadanía, si bien en Rivera mencionan a las Comisiones Vecinales, éstas también son implantadas y hasta reglamentadas por el GD.⁸ En el caso de Florida y Paysandú, si bien no era demandado, los entrevistados coinciden en que existía un tejido social fértil para recibir este tipo de políticas.

⁷El politólogo radicado en Holanda, Daniel Chávez, oriundo de Paysandú, quien a raíz de una Conferencia que ofreciera en Paysandú es contactado por la Secretaria General de la Intendencia Helena Heinzen y en una reunión éste le plantea la conveniencia de que dicho departamento implemente una política de PP con determinadas características.

⁸ Ordenanza de fecha 23 de octubre de 2001.

Por su parte, tanto en Rivera como en Florida, los actores de esta fase son internos al sistema político, habiendo consenso en torno a la herramienta y al momento en el que se la iba implementar. La diferencia entre estos, es que los unos se inspiraron en modelos extranjeros y los otros en modelos nacionales. En este punto, Paysandú, intenta recoger experiencias tanto nacionales como externas.⁹

Por su parte, tanto Paysandú como Florida, citan el compromiso del programa de gobierno del FA, que tiene que ver con su tradición de impulso de la participación.

(ii) Entrada en agenda

En esta segunda fase estamos interesados en focalizar sobre cómo se introduce el PP en la agenda de cada uno de los gobiernos, si existió o no discusión pública previa a la entrada en agenda de la propuesta; si existió en qué período, que actores la protagonizaron y por qué medios se canalizó. Por último, si entre los que se involucraron en la discusión hubo actores político-partidarios, analizaremos en qué sentido se involucraron (Abriendo espacios de discusión interna al partido o participando de alguna forma en la discusión previa a la entrada en agenda), cual fue la posición expresada con respecto al PP, y además a qué partido pertenecen

Con respecto a cómo se introduce el tema en la agenda, en el caso de **Paysandú**, si bien se reconoce en las entrevistas que la prioridad en la agenda de aquel período eran las políticas sociales (tanto la aplicación de políticas del MIDES como la generación de las propias) y culturales, se tenía como otro de los ejes de la agenda la modernización de la gestión –cuestión marcada como transversal- por lo que ni bien asumen el GD, en agosto de 2005, se crea la Dirección de Descentralización con los cometidos de trabajar con las JJLL y definir y diseñar el PP como una de las principales políticas de la administración. También, ese mismo año, se nombra una Coordinadora del PP dependiente de la Secretaria General del GD y de la Dirección de Descentralización. Además, aproximadamente a los 70 días de gobierno se instalan las JJLL.

⁹ Seminario Internacional “Hacia un PP, construyendo ciudadanía” donde se comparten e intercambian las experiencias de Montevideo, Bs. As., Rosario y Porto Alegre. Octubre de 2005.

En este segundo punto es donde se ubica al PP, (además de políticas de promoción de tecnología de la información, Paysandú puerto digital, el desarrollo de la web municipal) en el marco de la modernización de la gestión, donde plantean dos elementos: la descentralización (Creación de la Dirección de Descentralización y formación de las JJLL) y la participación (Implementación del PP y la creación de la Unidad de PP) Conciben al PP como un instrumento que, además de generar participación, es un elemento de modernización de la gestión.

Esta serie de acciones concretas tendientes a marcar una línea clara de voluntad política para iniciar un proceso de descentralización, es complementada con la organización de un Seminario Internacional “Hacia un PP, construyendo ciudadanía” donde se comparten e intercambian las experiencias de Montevideo, Buenos Aires, Rosario y Porto Alegre, al tiempo que se elabora la propuesta de PP.

En el caso del departamento de **Florida**, el FA gana las elecciones departamentales en 2005, en 2006 -luego de “ordenar la casa” (equilibrio en las finanzas, orden administrativo, etc.) inicia una serie de gestiones tendientes a comenzar a avanzar en relación a uno de sus objetivos políticos: la descentralización y profundización de la democracia, para lo cual comenzó la planificación del PP. También comparte con Paysandú, que el Intendente pierde la reelección en favor del PN. De las entrevistas se desprende que los dos grandes desafíos del período fueron: la digitalización (Florida Digital, a raíz de lo cual el Plan Ceibal comenzó en la localidad de Villa Cardal ubicada en dicho departamento) y el PP.

En este sentido, se crea la Dirección de Descentralización en el GD, asumen las JJLL, y se coordinan con el Gobierno de Paysandú instancias de intercambio para conocer la experiencia de dicho departamento, a su vez, en 2005, el gobierno de Florida (directores y ediles) había participado del Seminario Internacional que organiza Paysandú, y posteriormente -a fines del año 2006- se organiza y lleva a cabo una jornada en Florida a la que asisten Directores de los Gobiernos de Montevideo y Paysandú quienes transmitieron al Gabinete del Gobierno de Florida sus experiencias en el tema. Y una tercer y última actividad se realizó en Tambores, Paysandú, donde concurrió el equipo de PP y funcionarios del Gobierno de Florida, donde fueron recibidos por el Director de Descentralización, la Coordinadora de PP, Ediles Locales y la Secretaria de la

JJLL, además de las organizaciones locales que han participado del proceso en la localidad.

Por último, en el caso del GD de **Rivera**, la idea de implementar esta política surge en el primer período de gobierno de Tabaré Viera (2000-2005) y comienza a implementarse en el segundo (2005-2010). Durante el primer período, el GD trabajó intensamente en Comisiones Vecinales, y en 2001 se crea una ordenanza que regirá el funcionamiento de las mismas, creándose la figura del coordinador de Comisiones Vecinales en representación del Ejecutivo departamental. Tanto el Ejecutivo como el Legislativo departamental organizan las elecciones, cada dos años, de las comisiones para que los vecinos decidan como integrarlas y presenten listas para someterlas al voto, el mecanismo es el de representación proporcional.

En el segundo período de GD de Tabaré Viera, en el año 2005 se crea la Oficina de Relacionamento con la Comunidad, cuyos cometidos son: coordinar el funcionamiento de las Comisiones Vecinales y su relacionamiento con el GD y el GN, y coordinar el PP.

Con respecto a la discusión previa, que actores la protagonizan y sus posturas al respecto, las situaciones son diversas. Lo que parece ser similar en los tres casos es el hecho de que –de haber actores que intervengan en la discusión- no existe una postura definida con respecto al PP, sino tan solo la declaración por la negativa o por la positiva de la propuesta.

Por el lado de **Paysandú**, la JD interviene en la discusión cuestionando la herramienta desde la función que ellos tienen de votar el presupuesto y plantear las ideas o proyectos, de alguna manera reivindicando la democracia representativa. Mientras que los líderes locales de partidos fundacionales se sumaron al PP, apoyando a la presentación de proyectos. Es el único caso en el que se vivió una interna conflictiva con respecto al tema. Si bien había consenso en cuanto a la participación como un valor, algunos actores de la fuerza política departamental, e integrantes del equipo de gobierno, entendían que no era ese el tipo de participación que debían promover.

Los medios por los cuales se canalizó la discusión en Paysandú fueron la JJDD a través de los ediles y los medios de comunicación que estuvieron muy presentes durante todo el proceso. En los casos de Florida y Rivera también los medios de comunicación

estuvieron presentes por la novedad de la política y además también la JJDD fue un ámbito de discusión aunque tras bambalinas y sin producir ningún hecho legislativo, ni quedar registrada como discusión del pleno de las Juntas.

En síntesis, la agenda de cada uno de los departamentos aunque de manera muy variada, incluía en todos ellos, de alguna manera el elemento de la participación. Esto parece una obviedad, pero en realidad es una novedad para las administraciones departamentales en nuestro país.

En el caso de Paysandú, expresan que el famoso ABC municipal, en ningún momento fue de los temas prioritarios y justamente esa ausencia fue el tema en el que se concentró el debate de los diferentes actores políticos sobre todo desde la JJDD y desde las fuerzas políticas de oposición.

(iii) Diseño de la política.

La etapa del diseño es una de las más exhaustivas en cuanto al análisis, junto con la de orientaciones y preferencias, esto se privilegió a conciencia ya que es lo que se busca enfatizar especialmente para analizar en qué medida puede haber una relación entre ambas.

En este sentido describiremos las etapas del proceso definidas en el diseño (inicio, frecuencia) qué reglas se establecen para dicho proceso (zonificación del departamento, asambleas o reuniones informativas, carácter de las asambleas) quienes son los responsables del diseño, si son políticos y/o técnicos y si ocupan o no algún cargo en el GD.

El otro aspecto del diseño que nos interesa es su relación con la participación: en primer lugar: ¿Qué tipo de participación se diseña? ¿Informativa, consultiva, deliberativa, decisora? ¿Alguna combinación de estas? En segundo lugar, que garantías se establecen en el diseño para esa participación que se pretende, y en este sentido: qué canales de información se establecen, qué tipo de información está disponible y en qué formato. En tercer lugar, en qué medida se atiende a la diversidad de grupos y por ende de intereses presentes en el departamento, y si existió oferta de información diferenciada por criterios geográficos y/o sectoriales; y por ultimo si se brindó asesoramiento en la elaboración de

los proyectos de forma de facilitar la presentación de los mismos y en qué formato se brindó ese asesoramiento.

En el caso de **Paysandú**, esta política lleva tres ediciones y de una a la otra se han modificado algunos aspectos del diseño en base a la experiencia de la anterior. En el primer ciclo –que tuvo el carácter de experiencia piloto- se destinó, sin topes por proyecto, aproximadamente un 3% del presupuesto de inversiones: U\$S 70.000 para cada distrito de la ciudad y U\$S 20.000 para los distritos del interior.

Las acciones que comenzaron el proceso fueron el *diagnóstico* y la *información*: diagnóstico de las capacidades, recursos y servicios del propio GD e información a la ciudadanía acerca de qué es un Presupuesto departamental y cómo se elabora, así como qué es un PP y cómo funciona. Acto seguido, se enfocó sobre la organización del territorio, dividiéndose el área urbana en seis distritos (norte, este, noreste, oeste, sur y centro) considerando las identidades y otras variables que definían de alguna manera una zona. Con respecto al interior del departamento los distritos quedaron definidos de acuerdo a las jurisdicciones de las JJLL.

Además se cronometraron etapas: estableciéndose un período para el estudio de las propuestas (se presentaron 300 en la ciudad, las cuales fueron clasificadas por temas y adjudicados a diferentes Direcciones del GD, para el estudio de viabilidad), haciéndose una pre-selección de proyectos que luego fue publicada para poner a consideración y proceder a la votación en la ciudad, en la cual concurrieron a votar 7000 personas mayores de 16 años. En el caso de las JJLL, es el Ejecutivo quien selecciona los proyectos que se implementarán.

En el segundo ciclo se realizaron algunas modificaciones: la primera es la existencia de un formulario de presentación de proyectos, además se modificó la zonificación pasando de seis a siete zonas en la ciudad (se dividió al Sur en dos por ser una zona densamente poblada), el monto y la distribución del mismo también se modificó pasando de U\$S 70.000 a U\$S 60.000 por distrito de la ciudad y con un tope de U\$S 10.000 por proyecto lo que asegura seis proyectos por distrito.

El ajuste del monto permitió la modificación de la zonificación –agregando una zona más- y los topes evitan que un solo proyecto insuma todo el monto, como sucedió en la experiencia piloto. Mientras que la existencia de un formulario permitió conservar

los datos de los responsables las propuestas, pudiendo contactarlos en caso de dudas o necesidad de aclaración. Esto último, obedece al objetivo de cambiar la lógica de relacionamiento entre el ciudadano y el GD de clientes a co-participes. Así como el involucramiento de los mismos en el proceso de gestión de sus proyectos.

En el segundo ciclo se perfeccionó el procedimiento también en cuanto al trabajo del propio GD, creando ámbitos mixtos de trabajo y elaborando criterios de selección, viabilidad (jurídica, que su ejecución no supere el año) y pertinencia de los proyectos (competencia municipal, que respondiera a los lineamientos programáticos del gobierno, si el proyecto es inclusivo o no) previo a la presentación de los mismos.

Otra de las novedades de esta segunda instancia fue la inauguración de la Casa del Presupuesto Participativo (CPP) en el centro de la capital departamental, así como la habilitación de un 0800 para consultas y presentación de propuestas que funciona en la propia CPP, la cual también funciona como la sede permanente del Equipo de PP.

En la difusión se agregaron a las asambleas por distrito, asambleas en centros educativos (35 asambleas con la participación de 2200 jóvenes) con el objetivo de mejorar la participación de jóvenes en el proceso, la cual en la primera instancia había sido muy baja.

En esta instancia también se implementaron novedades en la gestión de los proyectos ganadores, como por ejemplo: los convenios con organizaciones o la adjudicación del dinero para adquisiciones, es decir, ya no es el GD el que se encarga de toda la gestión directamente, sino que delega, desconcentra o descentraliza. En la instancia anterior, la realización de los proyectos terminaba pareciéndose más a una donación, ya que la gente no se involucraba

En la tercera y, hasta ahora, última experiencia de PP en Paysandú, no se realizaron cambios significativos con respecto a la segunda, excepto que en dos de las JJLL (Tambores y Quebracho) la selección de los proyectos fue por primera vez a través de la elección popular.

La segunda novedad de esta tercera edición, es que se introdujo la capacitación durante el proceso, a cargo del CLAEH en el marco de un proyecto con el Banco Mundial (Fondo de Pequeñas donaciones), en el cual se busca un cambio de lógica en la gestión, que mejore la transparencia y vínculo entre ediles, secretarios, funcionarios y la

comunidad. Además el CLAEH trabajo en Jornadas de formación para la realización de proyectos dirigido a la comunidad.

En segundo lugar, el GD de **Florida** diseña la política pública PP comenzando por la zonificación: se define que abarcara todo el territorio del departamento (urbano y rural) y en este sentido se organiza el departamento en veintiún territorios, de los cuales ocho son urbanos (seis de la ciudad de Florida, dos de la ciudad de Sarandí Grande) y trece rurales, de JJLL.

En otro orden, se estableció que la difusión se iba a realizar de las siguientes maneras: pagina web (donde se incluyo el calendario, documentos, marco, territorio, y mapas, video, formularios) afiches, adhesivos, “plotter” en vehículos municipales, se incluyó en el calendario de vencimientos del GD y se utilizaron diversos medios locales en los minutos y espacios que el GD ya tenía contratados (es decir, que no se realizaron gastos extra en publicidad).

Por otra parte, se fijaron claramente los criterios y requisitos exigidos a las propuestas para ser consideradas viables: el responsable puede ser cualquier persona mayor de 16 años, debiendo justificar residencia personal, social, institucional o laboral en el territorio. Para presentarse deberá llenar un formulario, al que se le puede adjuntar información que se considere relevante.

Además se define una orientación, no es cualquier propuesta sino aquellas que estén “destinadas a concretar intervenciones de interés vecinal, asegurando el uso comunitario y deben corresponder con las funciones que cumple la IMF”¹⁰

En cuanto al monto, se destina el 3% del Presupuesto (\$10:500.000), una vez electos los proyectos en cada localidad, se ordenan según la cantidad de votos y se van asignando recursos hasta llegar al monto total correspondiente al territorio. En caso de un empate entre proyectos y que no alcancen los recursos para atender a los dos, se realizará un sorteo.

A los efectos de la evaluación de las mismas se creó una Comisión Técnica, que el 30 de setiembre debía dar a conocer que proyectos pasaban a la etapa de ser puestos a consideración de la ciudadanía a mediados de noviembre de ese año para ser ejecutados

¹⁰ *op cit*, pág. 31.

en 2008. También fue creada la Mesa de Trabajo de PP, quien entre otras cosas, asumió la tarea de informar sobre los proyectos no seleccionados. En caso de que queden sobrantes en las localidades, se suman y se asignan a otros proyectos, teniendo en cuenta en primer lugar aquel territorio que haya presentado mayor cantidad de proyectos, y en caso que dos territorios empaten en este sentido, se realizara también un sorteo entre ellos.

En el caso de las localidades del interior de Florida, la JJLL fue el actor central desde el GD en el proceso, en ese sentido se transformaron en las Mesas de Trabajo del PP y se le asignan las siguientes funciones: elaborar directivas y planes de trabajo, convocar a debates ciudadanos, recepcionar las propuestas, recepcionar dudas y transmitir las al Gabinete Social para que les de respuesta, comunicar y difundir las propuestas seleccionadas para poner a consideración del voto ciudadano, y facilitar el acceso a las rendiciones de cuentas sobre el avance de la ejecución de los proyectos y de toda información referida al proceso de PP.

En Florida, a diferencia de Paysandú, el mecanismo de la democracia directa fue utilizado en todo el territorio, también podrán votar los mayores de 16 años y hasta dos proyectos cada ciudadano.

El PP de **Rivera** tiene la particularidad de estar diseñado para el *quinquenio*, y no en ciclos anuales como es el caso de Paysandú y Florida. Además abarca todo el *territorio* departamental, característica que comparte con Florida, que desde la primera experiencia abarcó la totalidad del territorio, no así Paysandú, el cual lo hizo así desde la segunda (o tercera?) experiencia de PP.

La organización del territorio se gestionó de la siguiente manera: la capital dividida en ocho sectores de gestión vecinal (nombrados de la A a la H) y el interior se tomaron los territorios las cinco JJLL, es decir, que en total se definen trece zonas. Cada una contiene más de un barrio, lo que no significa que hayan trece Comisiones Vecinales, sino que cada barrio puede formar la suya. La formación de las Comisiones es fomentada por el propio GD, como ya se explicó más arriba.

El monto destinado fue de 50 millones de pesos, lo cual representa el 5% del Presupuesto de Inversión. Este dinero se distribuyó entre capital e interior de la siguiente manera: 64% del monto se vuelca a la capital y 36% al interior del departamento.

La difusión del PP se realizó a través de todos los medios de comunicación, por medio de volantes y de las JJLL. A su vez, como en las otras dos experiencias de PP analizadas en este trabajo, se realizaron en principio una serie de charlas informativas y jornadas de trabajo acerca de la elaboración del presupuesto quinquenal y el funcionamiento del PP.

Otra similitud con las experiencias de Florida y Paysandú, es que se formó un grupo de responsables del GD, llamado Consejo de PP, integrado por la Directora de Relacionamiento con la Comunidad, el Coordinador de JJLL, los Directores de Hacienda, Obras e Higiene, dos representantes del Plenario de Comisiones Vecinales y un representante externo del sector académico (nombrado por el centro universitario del departamento) Las funciones de dicha comisión son: el seguimiento del PP, colaborar con el desarrollo de las Asambleas Vecinales, recepcionar las propuestas más votadas, establecer el Plan de Prioridades Vecinales de Inversión, ocuparse de que se logre un aprendizaje ciudadano para la participación.

El mecanismo implementado fue el siguiente: se realizan Asambleas Vecinales a las cuales se convoca al Consejo Vecinal correspondiente, y en caso de no existir a la ciudadanía directamente a través de la JJLL y al mismo tiempo se realizan reuniones temáticas con asociaciones y organizaciones locales (Club de Leones, ONG, etc).

Para estar habilitado a votar en las Asambleas Vecinales los requisitos fueron ser mayor de 18 años y completar un formulario que funciona a la vez como declaración jurada. Cada ciudadano inscripto podía votar hasta tres propuestas en el barrio en el cual reside.

En estas reuniones se pre-seleccionan las propuestas que evaluará el Consejo de PP, El Consejo de PP transforma las propuestas en proyectos, con los cuales se arma el Plan de Prioridades Vecinales de Inversión que posteriormente es ratificado por el voto de la ciudadanía, simultáneamente al Presupuesto Quinquenal.

Una vez aprobados los proyectos, el proceso del PP sigue por la etapa de la implementación de los proyectos elegidos. En esta etapa el Consejo de PP debe: organizar la agenda para el año siguiente, diseñar, ejecutar y hacer seguimiento a los proyectos electos que se prevén ejecutar en ese año, así como continuar y profundizar la formación ciudadana y evaluar con los vecinos la marcha de la implementación de los proyectos.

(iv) Implementación

Esta fase incluirá el análisis de cómo se llevó a cabo el diseño que se describió anteriormente. En este sentido precisaremos quienes fueron los responsables de la implementación y que relación tenían con el GD, si existió o no supervisión y control del proceso (que carácter tuvo en caso de existir) Si ese control fue centralizado en el GD o se le asignó a alguna organización fuera del mismo (descentralizado) y en qué medida los partidos políticos influyeron en la implementación. Y por último, la existencia o no de condiciones previas facilitadoras o obstaculizadoras en el propio GD para esta fase (personal calificado técnico y administrativo; JJLL creadas y en funcionamiento, existencia de una unidad de descentralización o similar, mecanismos de participación pre-existentes y de qué tipo son)

El gobierno de **Paysandú** concretó tres ciclos de PP durante el gobierno del FA. La primera de esas tres experiencias fue piloto, se considero necesario un “ensayo” para los equipos del GD tanto como para los ciudadanos, que entraban por primera vez a una lógica distinta de relacionamiento con el gobierno. Mientras que en el caso de **Florida** se realizaron 2 ciclos anuales, habiéndose planificado realizar uno por año desde 2007. Y por ultimo en el caso de **Rivera**, se implementó un ciclo quinquenal en el período.

En ningún caso la implementación formo parte del diseño de la política, simplemente estaban definidas las responsabilidades pero no existían etapas ni mecanismos detallados. Quienes se encargaban de la implementación y control del ciclo en el caso del departamento de **Florida**, fueron mayormente las secretarias privadas del Intendente, y en algunas ocasiones los miembros del Gabinete Social tomaban parte si así lo creían pertinente. En cuanto a la etapa de ejecución de los proyectos, estaba a cargo de los vecinos que lo habían presentado, los cuales debían luego rendir cuentas.

En el caso de **Paysandú**, la que se encargaba de la implementación y control del ciclo era la Unidad de PP, que dependía del Ejecutivo. Mientras que la etapa de ejecución de los proyectos también estaba a cargo de los vecinos ganadores de proyectos, con la correspondiente rendición de cuentas, la ejecución era controlada por la Comisión de Seguimiento, integrada por ciudadanos electos y la Unidad de PP. Por último, en **Rivera**, la encargada de la implementación es la Oficina de relacionamiento con la Comunidad,

mientras que las obras que deben ejecutarse de acuerdo al PPVI, están a cargo de la Dirección de Obras. Mientras que el control lo lleva a cabo el Consejo de PP integrado por la Directora de Oficina de Relacionamento con la Comunidad, el Coordinador de JLL, los Directores de Hacienda, Obras e Higiene, dos representantes del Plenario de Comisiones Vecinales y un representante externo del sector académico.

En ningún caso los partidos políticos tuvieron influencia en la implementación, ni desde la JL ni desde los partidos propiamente. Por último, con respecto a las condiciones previas que facilitarían el desarrollo de un proceso de PP, en primer lugar, en los tres casos los funcionarios tanto técnicos como administrativos con los que se contaba, eran los habituales del GD, no existió contratación de personal especializado, lo cual a priori es una deficiencia. En segundo lugar, también en los tres casos, las JL se encontraban integradas y en funcionamiento, lo cual es un factor facilitador.

En tercer lugar, en **Paysandú y Florida** se crea la Dirección de Descentralización ni bien asume el GD el FA, mientras que en **Rivera**, no existe tal dirección, aunque si desde el año 2000 la Oficina de Relacionamento con la Comunidad que gestiona las Comisiones Vecinales, las cuales también existen desde ese período. En cuarto y último lugar, en **Rivera** existía como mecanismo de participación previo –generadas y reglamentadas por el GD- las mencionadas comisiones; mientras que en **Paysandú y Florida**, los GD no habían puesto en funcionamiento mecanismos de participación.

(v) Evaluación.

Como se advertía en el marco teórico la evaluación es la etapa menos cultivada no solo teóricamente, sino de hecho: las instituciones públicas no evalúan sus políticas o lo hacen mal. En este caso, nos referiremos a algunas variables para determinar en que medida puede haber estado presente la intención de evaluar la política pública de PP.

Trataremos de determinar en qué momentos se realiza la evaluación (antes, durante o después), quienes son los encargados de realizarla y qué relación tienen con el GD, así como el mecanismo que se establece para realizarla.

En los casos de **Florida y Rivera** La evaluación no está presente ni en el discurso, ni en el diseño. La diferencia es que en **Rivera** tampoco se realiza por la vía de los

hechos en ninguna instancia, mientras que en Florida, en el marco del proyecto de “Fortalecimiento de los Procesos de Descentralización Política y Apoyo a los Espacios de Participación Ciudadana” llevado a cabo por el GD, se incluye –a iniciativa de los consultores contratados- un Observatorio de Descentralización en el cual se incluye una Encuesta sobre PP. En el caso de Paysandú, tampoco está presente en el diseño, pero luego de finalizado el PP piloto y en el comienzo de la segunda edición, se acercan al CLAEH, planteándoles la inquietud de evaluar el proceso y realizar una serie de talleres. En el año 2009, realizan un informe de los tres ciclos y lo presentan públicamente.

4.2. Un elemento transversal: Orientaciones y preferencias

El último aspecto a analizar serán las orientaciones y preferencias de los actores principales de cada uno de los GD en el entendido de que éstas orientan la acción y por lo tanto las políticas que deciden llevarse a cabo y porque se hace de una manera y no de otra.

En este sentido, el primer dato de interés es la orientación ideológica del partido de gobierno. Partiendo de este punto se analizarán las posturas expresadas en torno a una serie de conceptos que fueron elegidos por considerarse relacionados con el tipo de política que se está analizando, a saber: concepción de PP y la orientación que se le dio a éste, definiciones de democracia, descentralización, y política pública.

Con respecto al primer punto, se trata de gobiernos de **izquierda en Paysandú y Florida, y de un gobierno de derecha en Rivera**. En este punto, será interesante observar las orientaciones de un gobierno de derecha aplicando una política tradicionalmente de izquierda.

En relación a la **concepción sobre PP** que orienta la acción y comenzando por el caso de **Paysandú**, según el informe presentado por AECID en 2007¹¹ y las entrevistas realizadas, los actores políticos la entendieron como parte del proceso de descentralización, con la finalidad de transferir poder a la ciudadanía, logrando la participación y el compromiso en la decisión de gasto de los dineros públicos y en la

¹¹ *Experiencias de presupuesto participativo en Uruguay 2007*. Programa de fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales. Congreso de Intendentes, Presidencia de la República, AECI, PNUD.

gestión de dichos gastos. A su vez destacan del proceso: los beneficios que supone en transparencia de la información, la adopción de reglas claras y conocidas por todos, la rigurosidad en los procesos (coordinación interna, transversalidad), el empoderamiento de la población.

Un informe presentado a fines de 2009 por el GD de Paysandú, se denomina “Más ciudadanía...Más democracia”¹² esto ya nos refiere algo acerca de cómo es concebida esta política. En este documento se evalúan los procesos de PP llevados adelante por el Gobierno de dicho departamento en el periodo 2005-2009.

Algunos de los objetivos claros que se desprenden de dicho documento son: optimizar el uso de los recursos públicos, el control ciudadano en los asuntos municipales, el fortalecimiento del tejido social y mejorar la relación del Gobierno y la ciudadanía. Estos son enunciados como “objetivos en sí mismos” pero además se consideran motores para otros procesos potenciales.

Según quien fuera Secretaria general de la Intendencia de Paysandú y en el tramo final de período Intendenta, Helena Heinzen, el PP es una herramienta de democracia directa “...una herramienta para viabilizar la participación ciudadana y para formar ciudadanía...” Es decir, que relaciona el proceso con el concepto de participación, ciudadanía y formación.

En este último punto señala que no se trata solo de formación ciudadana, ya que en el proceso no solo se forman ciudadanos para el ejercicio de su ciudadanía sino que también los propios funcionarios de la Intendencia, viven una experiencia que los obliga a adoptar otras lógicas de trabajo que hacen que empiecen a tomar forma procesos de transformación de una mentalidad de burócrata a una de agente de participación.

Para el ex Intendente Julio Pintos, también se trata de una herramienta de democracia directa, que tiene el valor de establecer un “vinculo de confianza” entre los ciudadanos y el gobierno, vinculo que tendrá éxito solo si se cumple con los compromisos asumidos. En este punto coincide la socióloga Viviana Martínez (muy vinculada al gobierno de Paysandú a través del CLAEH): “*Estos procesos van*

¹²MARTÍNEZ GUERRA, Viviana (editora) *Presupuesto participativo en Paysandú: “Más ciudadanía...más democracia”* Intendencia Departamental de Paysandú 2005-2009. Primera edición, abril de 2010.

acompañados de construcción de confianza, sino la gente deja de participar... Ayuda a la transparencia, ayuda a construir vínculos”

El PP es concebido como un proceso que se enmarca en una dinámica social global y en una concepción específica de la política, y en este sentido el PP *“implica conocer territorios, identificar a la sociedad civil y reconocerla en su papel de ciudadanos y ciudadanas, implica organizar una forma clara de relevar las ideas, de sistematizarlas y ordenarlas y supone una ejecución de la misma comprometida, eficaz y transparente y por ultimo implica una rendición final de lo actuado y un acuerdo de aceptación entre el gobierno y los vecinos y vecinas que se traducirá en las siguientes ediciones del PP”*¹³

El objetivo último que orienta esta política para el gobierno de Paysandú es la construcción de nuevas formas de poder democrático. Lo cual implica, en primer lugar, la voluntad política de ceder espacios de poder hacia la ciudadanía que se encontraban en el gobierno, y como contrapartida, que la propia ciudadanía asuma ese poder. Esto remite a la idea de un *“nuevo pacto social de abordaje de las políticas públicas”*¹⁴ y así lo conciben desde el GD.

En síntesis, desde el propio GD de Paysandú se concibe que *“Se...trata de un conjunto de desafíos complejos, al cual concurren elementos tanto de tipo ideológico-motivacional (construcción de visiones y voluntades políticas, actitudes y compromisos compartidos) como de desarrollo de capacidades (incorporación de conocimientos y habilidades) e incluso estructurales (facultades normativas; modelos organizativos; disponibilidad de recursos; cultura organizativa, etc.)”*¹⁵ Por último, un elemento que también deja entrever ciertas preferencias es la concepción de que ésta política implica el abordaje de un cambio cultural: *“...para avanzar en estos campos se requiere de una estrategia lo mas integral posible, que posibilite combinar diversos ángulos de aproximación al cambio cultural que el mismo conlleva”*¹⁶

¹³Heinzen, Helena. En: Martínez Guerra, Viviana (editora) *Presupuesto participativo en Paysandú: “Más ciudadanía...más democracia”* Intendencia Departamental de Paysandú 2005-2009. Primera edición, abril de 2010. pág. 8

¹⁴ Op cit. pag. 9.

¹⁵ Idem,

¹⁶ Idem.

Con respecto al proceso de PP en **Florida**, los actores lo definen como un “*proceso de profundización de dialogo democrático*”¹⁷ entre el GD y los habitantes del departamento a quienes se les transfiere poder para que decidan sobre el destino de los fondos destinados a dicha política, son el requisito de que estén orientados a acciones de interés comunitario.

Se considera que permite el involucramiento, seguimiento y control de la gestión del GD por parte de los ciudadanos, ya que se pretende que sea la propia ciudadanía la que controle la ejecución de los proyectos electos, y en este sentido se lo define como una “*herramienta democrática de la descentralización participativa*”¹⁸

Tiene como finalidad crear una “*herramienta ciudadana para decidir sobre fondos para proyectos sociales*”. Y una finalidad educativa: “*no se puede decir a todo si, entonces que la gente decida*”. Más concretamente, el objetivo es “*Establecer ámbitos que aseguren la efectiva participación de la ciudadanía, de forma responsable y comprometida en los procesos de elaboración de la parte asignada del presupuesto municipal, así como la fiscalización del mismo*”¹⁹

En relación a lo anterior se consideró fundamental el aspecto educativo, en el sentido de que la ciudadanía local pueda colocarse en el lugar de quien administra y gobierna, reconociendo sus necesidades y prioridades en relación a los recursos disponibles para satisfacerlas. En este sentido, se tiene en cuenta que la comunidad floridense tiene organizaciones que cuentan con una vasta experiencia de trabajo y coordinación de acciones orientadas a objetivos comunitarios, lo que se considera un capital que puede potenciar el proceso de PP.

Todo lo anterior, podría considerarse la idea previa con la que las autoridades arrancaban la experiencia, ya que se trata de consideraciones expresadas en documentos donde el Gobierno de Florida expresa los motivos y objetivos que orientaran el PP. ¿En

¹⁷ http://florida.gub.uy/wps/wcm/connect/imf/imf/Servicios_al_Ciudadano/Informacion/Presupuesto+Participativo/Marco+Conceptual/

¹⁸ *op. cit.*

¹⁹ *Experiencias de presupuesto participativo en Uruguay 2007*. Programa de fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y los Gobiernos Departamentales. Congreso de Intendentes, Presidencia de la República, AECE, PNUD. pág. 30.

qué medida esas ideas se expresaron luego en la realidad? En el caso de Florida hubo un divorcio muy grande entre lo previsto y lo que paso.

En las entrevistas realizadas, luego de transcurridas las experiencias de PP, y además de haber perdido la reelección, se considera que *“El PP es una herramienta más que tienen los gobiernos para llegar a la gente”* Y al igual que en el caso de Paysandú, se lo destaca como un proceso que contribuye a construir un compromiso mutuo entre el ciudadano y el gobierno.

Además se lo considera una herramienta para poder satisfacer necesidades que el gobierno no estaba teniendo en cuenta, porque no las visualizaba por diferentes razones: o porque se ignora o porque no hay voluntad política *“Es esa herramienta que en determinado momento de la gestión de un gobierno permite estar realmente en sintonía quien gobierna y la ciudadanía”* (entrevista a Director de la Oficina de Comunicaciones de la Intendencia de Florida)

Por su parte, una de las secretarias de la Intendencia en aquel período, quien fuera –reconocido por varios actores- la encargada de hecho del PP, manifiesta que es una de las herramientas principales de una democracia: decidir entre todos, ya que las decisiones unilaterales no contribuyen a generar políticas transversales y de larga duración sino coyunturales.

Y por último, en el caso de **Rivera**, a priori el único que podría hacer una diferencia significativa en cuanto a orientación y preferencias por tratarse del único caso de un PP aplicado por un partido fundacional, tradicionalmente de derecha.

El PP es una política que se concibe como parte del proceso de descentralización, al cual se plantea asociado al proceso de modernización del Estado, y este último estaría compuesto por: responsabilidades compartidas, articulación de acciones y formación ciudadana. La finalidad más inmediata es definir mediante mecanismos participativos, las prioridades de inversión para los barrios.

También enuncian que en el proceso de PP se busca: equidad, transparencia y justicia social. Lo definen como un proceso que se va construyendo en la práctica del mismo. Se trata de un nuevo modelo de gestión, que busca incorporar las propuestas de la ciudadanía, a través de grupos pre-existentes o de forma individual *“Yo diría que es*

mejorar la democracia, ampliar la base de un gobierno, darle responsabilidades a la gente haciendo ciudadanía” (Entrevista al ex intendente Tabaré Viera)

Se lo concibe además, como una parte de una política más amplia de participación y de “entendimiento” entre la gente y los gobernantes *“Es la invitación a la gente para que decida qué hacer con el departamento, que a mucha gente le ha costado creer, no sé si creen –sobre todo los empresarios- que solo se los invita para que pongan dinero” (idem)*

El segundo punto sobre el que interesa observar las concepciones es las definiciones de **democracia** que los principales actores de cada experiencia manifiestan. Es así que en el caso de **Paysandú** se define a la democracia como la posibilidad de que todos los sectores de la sociedad participen en el gobierno., a partir de ahí habrá que determinar el formato que puede ser representativo o directo. La opción que el gobierno de Paysandú sostiene es la combinación de ambas.

En este punto expresan que, la democracia como mecanismo es una cosa y que otra cuestión es llenar de contenido a esa democracia *“...la democracia se debe transformar en una cuestión viva, no en una cuestión de cada cuatro cinco años voy y voto...” (Entrevista a ex intendente Julio Pintos)* En este punto, también se considera que la democracia como un valor en el Uruguay es de consenso, pero la cuestión es mejorar su calidad y allí es donde podrían verse los matices ideológicos *“...Pero no creo que los Partidos Tradicionales crean en la representativa y los progresistas en la directa, me parece que nadie está pensando en eso...” (Entrevista a Soc. Viviana Martinez)*

Pasando al caso de **Florida**, se define que el sustento la democracia es la libertad responsable, en la cual la participación es fundamental. El ex intendente Giachetto la define como la única forma viable de vida,

Por otra parte se asocia con el concepto de igualdad de oportunidades a todo nivel, en lo cual se destaca la educación, ya que se considera que ésta es fundamental para la participación: para decidir hay que conocer. *“Para que una democracia funcione mejor requiere de ciudadanos preparados y evidentemente que ese ciudadano preparado tiene que estar educado en el sentido de tener conocimiento para poder tomar una decisión en el orden que sea” (Entrevista a Alberto Mazza, director de Oficina de Comunicación)*

En el caso de **Rivera** se la define como el gobierno *de y para* el pueblo, y también se considera que “el pueblo” debe estar preparado para vivir en democracia. Y la democracia implica derecho y deber, y también saber, es decir, “*que cuando le piden que decida que sepa porque elige, para que elige y que elige*” (Entrevista a Betina Carballo, Directora de la Oficina de Relacionamiento con la Comunidad y PP)

Con respecto a las modalidades representativa y directa, ellos conciben que con el PP que llevan adelante están haciendo una prueba de funcionamiento, hasta ahora con las Comisiones Vecinales habían apostado a la representativa “...*No creo en gobiernos que sean manejados como una utopía en forma de democracia directa si creo en una especie de simbiosis entre lo representativo y lo directo me parece que por ahí viene la mano para mejorarla...*” (idem)

En tercer lugar, con respecto la concepción acerca de la **descentralización**, en el caso de **Paysandú** aparecen dos visiones contrapuestas entre los actores principales, por un lado: la descentralización asociada al desarrollo local, la participación y la formación ciudadana. Y por otro lado: la democracia es un esquema político-administrativo que no tiene que ver con la participación y responde más a un esquema representativo.

La contraposición anterior está relacionada a la idea de participación de cada una; en el segundo caso se concibe a la participación como un asunto de individuos, no siendo viable ya el “asambleísmo”, en ese entendido la descentralización como esquema institucional no tiene que ver con la participación. Mientras que en el primer caso se considera que la descentralización aporta para que en cada localidad los ciudadanos puedan definir qué es lo que realmente necesitan y así se contribuye al desarrollo local.

Por su parte, la Soc. Viviana Martínez, asociada al proceso de Paysandú considera que la descentralización viene siendo desde el centro: “*Los intendentes piden hacia arriba pero hacia abajo no delegan...creo que la ley no rompió ese esquema, de hecho tenemos una serie de municipios altamente dependientes del GD. Es difícil, es parte de un proceso, no rompes una realidad de años con una ley*” Descentralizar es ceder poder, y requiere para asegurar el proceso (que indefectiblemente será largo) no solo de voluntad política sino también de capacidad técnica.

Por su parte, en **Florida** se concibe a la descentralización como algo muy importante pero también como un proceso de largo aliento, el ex intendente Giachetto

considera que es positiva pero que depende mucho de que herramientas utilicemos para llegar a ella, y que requiere de un monitoreo constante para poder detectar aquello que no este funcionando de acuerdo a los objetivos, de esa manera se vuelve un proceso perfectible. Además asocia la descentralización con la integración: *“Para lograr la integración, hay que descentralizar, pero no hay que apurarse, porque lo peor que nos puede pasar es que la experiencia sea negativa”* Y por último, considera que no existe la descentralización sin recursos descentralizados.

Otra idea que se asoció con la descentralización fue la de acceso a los servicios como derecho *“no es tener la ambulancia en la puerta”* (Entrevista a Dinorah Lanz, secretaria Intendencia de Florida) y la disponibilidad de nuevas tecnologías para acercar la gestión a la gente. Se considera que en este sentido el PP fortaleció el proceso de descentralización; al igual que otra de las políticas llevadas adelante por el gobierno como fue la digitalización. Y en este sentido, se concluye que la descentralización permite igualdad.

Por último, se asocia a la descentralización con la participación, considerándose que la gran discusión es entre ésta y la desconcentración; siendo lo que caracteriza a la primera el logro de la participación, y que un ejemplo de ello es el PP. Se considera que el general el reclamo histórico por descentralización en realidad es por desconcentrar ya que descentralizar implica participación no creación de instituciones, y además implica un cambio cultural.

Por último, en el caso de **Rivera**, se considera que la descentralización tiene que ser real y amplia, lo cual implica los medios (recursos) para llevarla adelante, en esto coinciden todos los actores consultados: *“Para que una descentralización sea real, descentraliza dividí el poder, descentraliza responsabilidades, derechos, deberes, y descentraliza recursos, y cuando digo recursos me refiero a todos los recursos sino es una injusticia terrible: ponerle un montón de cosas para hacer a la gente y que después no tenga con que hacerlo. Es espantoso, es frustrante”* (Entrevista a Betina Carballo, Directora de la Oficina de Relacionamento con la Comunidad y PP)

Por su parte, Adriana Epifanio (arquitecta asociada al proceso de PP de Rivera) señala además de la cuestión de los recursos, la presencia del control centralizado de los procesos de descentralización: *“Hay muchos aspectos de la descentralización que*

podrían estar buenos pero que la estructura territorial y mental del Uruguay es tan rígida que va a demorar mucho”

En cuarto y último lugar, se consulto acerca de la concepción sobre las **políticas públicas**. En el caso de **Paysandú**, el ex intendente Julio Pintos se posiciona ideológicamente desde la izquierda para definir las: *“El Estado mirado desde una concepción de izquierda no ve a la sociedad como un conjunto de individuos aislados sino interactuando entre sí, y por tanto, un componente que tienen que tener las políticas públicas es que esa relación social se fortalezca”* En este sentido, las relaciona con la participación y en este sentido el PP tiene un hándicap muy importante.

Por otra parte, también se las define como las respuestas del Estado a las demandas y necesidades de los ciudadanos; y en este sentido el rol del segundo nivel de gobierno sería, en primer lugar, el de sus competencias específicas; y en segundo lugar, el de la aplicación de políticas nacionales en el territorio. Aunque también se identifica como problemática la coordinación de políticas entre el primer y segundo nivel.

En el caso de **Florida**, las políticas públicas son responsabilidad de todos y deben trascender las fronteras partidarias ya que se trata del “bien común”: *“En la construcción de un país las políticas públicas, tienen que ser claras, definidas y consensuadas. Y bueno el compromiso y la responsabilidad que tienen que tener todos los implicados en un proceso público”* (Entrevista a Dinorah Lanz, secretaria de la Intendencia de Florida)

También en este caso, se asocia a la participación: *“En lo personal no la concibo sin el agregado de la participación sino se transforma en la política de quien esta y no en la política por quienes se está”* Y además aparecen elementos de un ciclo, aunque poco desarrollados: *“Son aquellas que se planifican y se ejecutan en un territorio destinadas a satisfacer las demandas que nos plantea la ciudadanía”* (fragmentos de entrevista a Alberto Mazza)

Por último, en el caso de **Rivera** también se considera que la política pública debe trascender lo partidario y está relacionada con el “bien público”: *“Las políticas públicas es todo lo que hace el Estado y organización no estatales, desde el Estado yo diría que casi todas sus acciones son políticas públicas y ha sido a través siempre de un modelo de Gobierno Nacional, de lo que es la Administración Central y los Entes Autónomos y después los GD y en ese sentido nosotros siempre hemos reclamado mayor*

descentralización y mayor autonomía” (Entrevista al ex intendente Tabaré Viera) Queda reflejado en estas consideraciones que no se incluyen elementos del ciclo de políticas públicas, sino que todo lo que el Estado haga, sin especificar de qué manera, es política pública.

4.3. Consideraciones comparadas

“Es posible, por ejemplo, que dos países tengan idénticas políticas públicas respecto de un tema y que, sin embargo, la cantidad y la calidad de la participación pública –y también los resultados- difieran considerablemente”

(Lahera; 2006:34)

Tres gobiernos, en el mismo país, nivel de gobierno y período deciden implementar una política novedosa en el interior del país: el PP.

A simple vista pueden ser realidades similares, ¿existen diferencias? ¿Cuáles son? ¿De qué tipo son? De existir diferencias ¿cómo influyen en el proceso? ¿*Hacen* la diferencia? ¿Existen semejanzas? ¿Cuáles son? ¿De qué tipo son? De existir, ¿explican algo? Estas son algunas de las preguntas que motivaron la presente investigación.

Comenzando con las comparaciones, a simple vista, podemos señalar el signo político de cada uno de los gobiernos: en Paysandú así como en Florida, el FA accede al gobierno por primera vez en 2005 e inicia procesos de PP, perdiendo en 2010 las elecciones con el PN. Por su parte Rivera, difiere en este punto, ya que desde 1994 es gobernado por el PC, en 2005 cuando se pone en marcha el PP se trata del segundo mandato del consecutivamente reelecto Intendente Tabaré Viera, y en 2010, las elecciones las gana su mano derecha, Marne Osorio.

Tabla N°3 Origen de la propuesta de PP*

Origen de la propuesta	Florida	Paysandú	Rivera
1)Juego de poder entre actores	1)Decisión política del Ejecutivo Departamental.	1)Decisión política del Ejecutivo Departamental. Ediles –incluso oficialistas- entran en el juego como una voz disonante.	1)Decisión política del Ejecutivo Departamental.
2)Actores predominantes.	2)Los actores predominantes son internos al sistema político	2) Los actores predominantes son internos al sistema político.	2)Los actores predominantes son internos al sistema político, y se pueden citar como antecedentes las Comisiones vecinal.
3)Vínculo con el PP de los actores predominantes.	3)Intendente y secretarías personales. En el primer caso, se trata del actor decisor, la vinculación se relacionó con la definición de los objetivos políticos. En el segundo caso, las secretarías fueron quienes llevaron adelante la implementación.	3)Intendente y Secretaría General. En el primer caso, se trata del actor decisor, y en el segundo caso, además de la decisión política, se vinculó en todas las etapas, siendo un actor fundamental.	3)Intendente y Secretaria de Oficina de Relacionamiento con la comunidad. En el primer caso, se trata del actor decisor, y en el segundo caso, además de la decisión política, se vinculó en todas las etapas, siendo un actor fundamental.
4) Demanda de participación desde la ciudadanía	4) No era demandado, fue una definición del partido de gobierno. Aunque expresan que el tejido social era apropiado.	4) No era demandado, fue una definición del partido de gobierno. Aunque expresan que el tejido social era apropiado.	4) Se dio un proceso con la creación de las Comisiones Vecinales (creadas y reglamentadas por el GD) en que las demandas de las mismas necesitaron ser canalizadas por algún método, y frente a eso el GD se decide por el PP.

*Elaboración propia.

En cuanto al origen de la propuesta de PP en los tres GD se trató de una decisión política del Ejecutivo departamental, si bien en los casos de Florida y Paysandú la participación es un valor manifestado históricamente por los programas de gobierno del FA. Particularmente en Paysandú, instrumentar un PP fue sugerido por un técnico extranjero.

Con respecto a los actores que predominan en esta etapa, son internos al sistema político, y su relación con la propuesta en los tres casos se trató de los actores decisores (Intendentes, equipo de gobierno, etc.) También en los tres casos puede afirmarse que la participación no era demandada por la ciudadanía, en el caso de Paysandú y Florida se

trató de una definición de los actores políticos, y en el caso de Rivera, se lo introdujo como la continuidad del proceso de Comisiones Vecinales.

Tabla N°4 Entrada en agenda*

Agenda	Florida	Paysandú	Rivera
1) Discusión pública previa a la entrada en agenda de la propuesta.	1) Si bien existieron conversaciones en la JD no se planteó de ninguna manera una oposición a la herramienta. Los medios de comunicación estuvieron presentes por la novedad, pero no por ser canales de debate.	1) Interviene la JD cuestionando la herramienta, y reivindicando la democracia representativa. Había acuerdo sobre la participación como un valor, pero no en la herramienta PP. La discusión se canalizó en la JD y en algunos medios de comunicación.	1) Si bien existieron conversaciones en la JD no se planteó de ninguna manera una oposición a la herramienta. Los medios de comunicación estuvieron presentes por la novedad, pero no por ser canales de debate.
2) Involucramiento de los partidos políticos en esa discusión previa.	2) No hubo involucramiento.	2) Los líderes locales de partidos fundacionales participaron alentando la presentación de proyectos e incluso presentándolos. Uno de ellos se integra en el período siguiente al FA.	2) 2) No hubo involucramiento.
3) Prioridades de la agenda departamental.	3) La agenda del GD estuvo protagonizada por “poner la casa en orden” financieramente, y en segundo lugar, la descentralización y profundización de la democracia, en este último punto es que se incluye el PP.	3) La agenda del GD estuvo protagonizada por las políticas sociales y culturales por un lado; y por la modernización de la gestión por el otro. En este segundo aspecto es donde se ubica la descentralización y la participación. La decisión por un mecanismo de PP fue motivada por la recomendación de un técnico externo.	3) La agenda del GD estuvo protagonizada por las Obras de Infraestructura y las políticas sociales, creándose la Oficina de Relaciónamiento con la Comunidad, en el marco de la cual se implementó el PP y antes se habían implementado las Comisiones Vecinales.

*Elaboración propia.

En síntesis, las agendas de cada uno de los departamentos aunque muy variada **todas incluían de alguna manera el elemento de la participación.** Esto parece una obviedad, pero en realidad es una novedad para las administraciones departamentales en nuestro país.

En relación a como se planteó la discusión previa, tanto en Florida como en Rivera no fue algo a destacar ni se planteó públicamente ningún argumento a favor o en

contra, como si paso en Paysandú, donde desde el propio partido de gobierno sonaban voces en contrario, dentro y fuera de la JD. Y se da la situación paradójica de que líderes locales de partidos fundacionales participan activamente presentando proyectos. En los tres casos los medios de comunicación estuvieron presentes por la novedad de la política y no como espacio donde se haya canalizado alguna discusión.

En cuanto a las prioridades de la agenda institucional del período, en el caso de Florida estuvo marcada, en primer lugar, por los temas financieros, y en segundo lugar por la descentralización y profundización de la democracia, asunto en el cual el PP se incluye. En el caso de Paysandú, sus prioridades eran las políticas sociales y culturales; junto a la modernización de la gestión a través de la descentralización y la participación, ésta última toma la forma de PP por la recomendación de un técnico extranjero. Por último en Rivera la agenda estuvo definida por las Obras de Infraestructura y políticas sociales, en el marco de las primeras se introduce al PP para definir las prioridades de esas obras.

Tabla N° 5: Diseño de la política*

Diseño de la política	Florida	Paysandú	Rivera
1)Etapas del proceso definidas en el diseño de la política	1)Etapas: ciclo anual (3% del presupuesto anual) -Zonificación: Urbano (seis distritos en la ciudad capital y dos en la segunda ciudad del depto.) en el interior trece distritos de las JL. -Asambleas de lanzamiento e informativas. -Recepción de proyectos. - Creación de la Comisión Técnica del PP: evalúa la viabilidad de los proyectos presentados. - Creación de la Mesa de trabajo del PP con los cometidos de: elaboración de planes de trabajo, organización de debates ciudadanos, recepción de propuestas y dudas para transmitir al Gabinete Social, facilitar el acceso a las rendiciones de cuentas. (este espacio nunca se	1)Etapas: ciclo anual (3% del presupuesto anual) Primera experiencia piloto. - Diagnóstico (de capacidades, recursos, y servicios) -Información a la ciudadanía sobre el Presupuesto Quinquenal y el PP -Zonificación: seis distritos urbanos y distritos de las JL en el interior. -Recepción de propuestas, clasificación por temas y estudio de viabilidad. -Publicación de proyectos viables. -Elecciones por voto universal y secreto en cada distrito de todos los mayores de 16 años. En las primeras ediciones, los distritos del interior no votaban sino que canalizaban inquietudes con	1)Etapas: ciclo quinquenal (5% del presupuesto) -Zonificación: Urbano (ocho distritos en la ciudad capital en el interior cinco distritos de las JL. -Creación del Consejo del PP. Integrado por Directora de Oficina de Relacionamento con la Comunidad, el Coordinador de JJLL, los Directores de Hacienda, Obras e Higiene, dos representantes del Plenario de Comisiones Vecinales y un representante externo del sector académico. Sus funciones eran las de seguimiento, colaboración en asambleas vecinales y elaborar el PPVI. -Realización Asambleas vecinales y asambleas temáticas. (para las cuales

	implemto) - Elecciones por voto universal y secreto en cada distrito de todos los mayores de 16 años. - Adjudicación del dinero a los responsables de los proyectos electos.	los ediles locales, siendo estos quienes luego planteaban las propuestas que eran las que se realizaban. -Adjudicación del dinero a los proyectos electos: en la primera edición mucha gente no se involucro, desde la segunda eran los propios vecinos quienes debían gestionar el proyecto.	había que inscribirse) -Elección por parte de los mayores de 18 años, en la propia Asamblea, luego de escuchar a cada vecino que quisiera realizar una propuesta. -Elaboración del PPVI en función de las propuestas electas. -Asamblea vecinal de ratificación del PPVI. -Implementación por parte de la Dirección de Obras de los proyectos.
2) Responsables del diseño	2)Gabinete Social.	2)Ejecutivo departamental con el asesoramiento de técnico externo.	2)Ejecutivo departamental
4) Participación que se establece	3)Informativa-Decisora	3)Informativa-decisora	3) Informativa-consultiva.
5)Garantías establecidas en el diseño para el acceso a la participación	4) Difusión: asambleas informativas, pagina web, afiches, adhesivos, plotter en vehículos municipales, medios de comunicación locales.	4) A través de asambleas informativas una por distrito y en centros educativos. Página web, Casa del PP, stickers, medios de comunicación locales. etc.	4) Difusión: medios de comunicación, volantes, y a través de las JL y las Comisiones Vecinales. Asambleas informativas y jornadas de trabajo acerca del Presupuesto Quinquenal y el PP.

*Elaboración propia.

Como se observa en la Tabla N° 5, existen algunas diferencias en el modelo organizativo de cada una de las políticas. En Florida no existe un órgano específico institucionalizado para el PP, sino que se realizan reuniones del Gabinete Social si bien en el caso de Florida existe un Coordinador de PP. Por su parte en Rivera si existe un órgano específico: el Consejo de PP con una integración permanente del Director de Hacienda, Higiene, Obras, dos representantes del Plenario de Comisiones Vecinales y un Representante del sector académico. Mientras que en Paysandú funciona un Equipo Multidisciplinario de PP de coordinación, que se reúne periódicamente.

En cuanto a la integración de estos equipos hay que marcar diferencias: en primer lugar tanto en Paysandú como en Florida predomina el componente social y político

(directores de descentralización), mientras que el equipo que integra el Consejo de PP de Rivera está más orientado a la gestión: hacienda, obras e higiene; y además presenta otra particularidad que es integrar representantes de los consejos vecinales y del sector académico. Un elemento que marca una diferencia sustancial en este tipo de políticas es que en el caso de Rivera no existe una Dirección de descentralización sino una oficina de Relacionamento con la comunidad.

En cuanto a la dinámica de dichos equipos existen también diferencias: en el caso de Paysandú existe un Coordinador del PP, en Florida es el Director de Descentralización quien coordina con las JJLL, cuyas secretarías administrativas, además, integran el equipo coordinador del PP y en el caso de Rivera existe un Coordinador de JJLL y representantes de los Consejos Vecinales integran el Consejo de PP.

Podría decirse que en Paysandú y Florida hay una orientación mas hacia la política propiamente dicha y en Rivera hacia la gestión de obras y la administración. En Rivera se trataría de una nueva forma de hacer política y un vínculo novedoso entre el Estado y la sociedad, más orientado a la gestión y el desarrollo económico local. De esto podrían desprenderse una serie de consideraciones respecto al tipo de participación que se promueve con esta política pública de participación ciudadana que es el PP. Conjuntamente a las concepciones de democracia que hay detrás de estas prácticas.

En cuanto al tiempo de aplicación Paysandú, es la más antigua, que ya va en su tercera edición, empezándose a implementar a los pocos meses de instalada la nueva administración (fines de 2005). Florida y Rivera lo aplican desde 2007.

Según su modelo organizativo, Rivera tiene un ciclo quinquenal para el desarrollo de los proyectos, en coincidencia con la elaboración del presupuesto departamental y Florida y Paysandú son de ciclo anual. Con respecto al monto en Florida y Paysandú representa el 3% del presupuesto y en Rivera el 5% (pero es quinquenal)

En cuanto a los proyectos encontramos que en los casos de Rivera y Florida definen la orientación de lo que pretenden que emerja del PP: obras de infraestructura y obras sociales respectivamente, mientras que en el caso de Paysandú no se define de antemano el tipo de proyectos que se pretenden.

La difusión también puede llegar a sugerirnos algo del alcance que se pretende tenga la política, en este sentido, en los casos de Florida y Paysandú se utilizan

mecanismos de difusión variados (pegotines, afiches, camionetas, casa del PP, etc) aprovechando además medios que la intendencia ya posee como es el caso del calendario de vencimientos y los vehículos del GD de Florida, y la pagina web de ambas intendencias. En el caso de Paysandú funciona además un 0800. Mientras que en el caso de Rivera, se atendió menos a la difusión o se la encauzo por medios clásicos, organizándose a través de volantes y medios de prensa locales, además de la convocatoria directa a las Comisiones Vecinales.

En relación al mecanismo de selección de los proyectos que se ejecutarán, la votación no se da en todos los casos. En Paysandú, en la primera edición, se vota en la capital pero no en el interior, luego se incorpora las JJLL de Tambores y Quebracho. En Florida se vota simultáneamente en todo el territorio departamental. Y en Rivera lo que se elige es una preselección que se realiza en las Asambleas, de las cuales emerge un orden de prioridades, para que luego las autoridades definan el Plan de Prioridades Vecinales de Inversión, el cual es presentado para que una nueva asamblea lo ratifique.

Señalando particularidades, en el caso de Rivera, se trata del único en el cual es el GD quien decide en última instancia, y además, el único en el que a las Asambleas territoriales se suman Reuniones temáticas.

La diferencia está en qué momentos del proceso de la política se incluye a la ciudadanía: en el caso de Florida y Paysandú la ciudadanía tiene la última palabra, luego de una evaluación de viabilidad de los proyectos por parte de las autoridades del GD. En el caso de Rivera, el mecanismo es diferente: parte de las autoridades, pasa por la ciudadanía y la decisión final la toman las autoridades.

Tabla N° 6: Implementación*

Implementación	Florida	Paysandú	Rivera
1) Responsables de la implementación.	1) Secretarías personales del Intendente y Gabinete social. Dependencia del Ejecutivo. Y vecinos ganadores de proyectos en la gestión de los mismos.	1) Unidad de PP. Dependencia del Ejecutivo. Y vecinos ganadores de proyectos en la gestión de los mismos.	1) Oficina de relacionamiento con la Comunidad y Dirección de Obras. Dependencia del Ejecutivo.
2) Control o supervisión de la	2) Idem. Centralizado	2) Comisión de Seguimiento (integrado	2) Idem y Consejo de PP. Centralizado.

implementación de lo diseñado.		por vecinos electos por los mismos vecinos y la directora de la Unidad de PP) Centralizado.	
3)Influencia de los partidos políticos en la implementación.	3)Ninguna	3)Ninguna	3) Ninguna
4)Condiciones previas: Identificación de todos aquellos elementos del GD previo a la implementación de la política que faciliten o no a la misma.	4) Se contaba con el personal habitual de la intendencia, no se contrataron funcionarios específicamente para esto. Las JL se encontraban integradas y en funcionamiento. La unidad de Descentralización se crea durante la administración del FA. No existían mecanismos de participación previos al PP creados por el GD.	4) Se contaba con el personal habitual de la intendencia, no se contrataron funcionarios específicamente para esto. Las JL se encontraban integradas y en funcionamiento. La unidad de Descentralización se crea durante la administración del FA. No existían mecanismos de participación previos al PP creados por el GD.	4) Se contaba con el personal habitual de la intendencia, no se contrataron funcionarios específicamente para esto. Las JL se encontraban integradas y en funcionamiento. No existe. Desde el año 2001 existen las Comisiones Vecinales como espacios de participación creadas por el GD.

*Elaboración propia.

En los tres casos quienes se hacen responsables en primera persona de la implementación de la política son mujeres con cargos de confianza. Mientras que en el caso de la gestión de los proyectos ganadores, en Florida y Paysandú son los titulares de los proyectos quienes se hacen cargo participando así en todo el proceso de la política, mientras que en Rivera las obras las gestiona la Dirección de Obras del GD, por lo tanto, al igual que para la elección de las autoridades, los ciudadanos son convocados una vez cada cinco años para votar sus prioridades y luego no se involucran en el resto del proceso.

En los tres casos el control de la implementación es centralizado, si bien en el caso de Paysandú la Comisión de Seguimiento está integrada por representantes de los vecinos; fue creada por el GD y en el marco de la Unidad de PP.

Con respecto a las condiciones previas, los tres casos se comportan de manera bastante similar, con algunos matices en el caso de Rivera: no existe una unidad ni

dirección de descentralización, y tiene la particularidad de haber iniciado un proceso de trabajo con Comisiones Vecinales desde el año 2001.

Tabla N°7: Evaluación*

Evaluación	Florida	Paysandú	Rivera
1) Momentos en que se realiza	1)La evaluación no está presente ni en el discurso, ni en el diseño, pero producto de un proyecto de Fortalecimiento, incluyen una encuesta acerca de PP, a iniciativa de los consultores y no del GD.	1)Si bien no esta presente en el diseño, luego de finalizado el PP piloto y en el comienzo de la segunda edición, se acercan a Centro Latinoamericano de Economía Humana, planteándoles la inquietud de evaluar el proceso y realizar una serie de talleres. En el año 2009, realizan un informe de los tres ciclos y lo presentan públicamente.	1)La evaluación no está presente ni en el discurso, ni en el diseño y tampoco se realiza de hecho en ninguna instancia.
2)Responsables de la evaluación	2) Empresa contratada para consultoria. Independiente.	2)Institución contratada Independiente.	2)No se realiza.
3)Método establecido para la evaluación.	3)Encuesta	3)Observación y talleres.	3)No se realiza.

*Elaboración propia.

En el único caso donde no existe ningún tipo de mecanismo de evaluación, ni diseñado ni implementado por la vía de los hechos, es en Rivera. En el caso de Florida, terminó evaluándose de alguna manera hacia el final del segundo ciclo pero introducido por actores externos. En el caso de Paysandú, surge del propio GD la necesidad de la evaluación luego de la experiencia piloto, además de que la existencia de una experiencia de este tipo refiere ya a la intención de realizar un ensayo previo para mejorar la herramienta.

En los casos donde existió la evaluación –Florida y Paysandú- se trato de instituciones o empresas contratadas para tal fin y la metodología consistió en el primer caso en una encuesta y en el segundo a observaciones de instancias del proceso y talleres con vecinos. Los aprendizajes de la misma en el caso de Florida no pudieron ser volcados al mejoramiento del PP ya que se realiza hacia el final de la segunda edición, mientras que en Paysandú si cumplió la función de retroalimentación del propio ciclo.

Tabla N°7: Orientaciones y preferencias*

Orientaciones y preferencias	Florida	Paysandú	Rivera
1) Orientación partido	1)Izquierda (FA)	1)Izquierda (FA)	1)Derecha (PN)
2) Concepción de PP	2) Profundización del dialogo democrático. Empoderamiento de la ciudadanía. Involucramiento, seguimiento y control de la gestión. <i>“herramienta democrática de la descentralización participativa” “Establecer ámbitos que aseguren la efectiva participación de la ciudadanía, de forma responsable y comprometida”</i>	2) Democracia directa. Parte del proceso de descentralización . Empoderar a la ciudadanía. Transparencia. Mejorar la relación gobierno-ciudadanía. Implica un cambio cultural <i>“...una herramienta para viabilizar la participación ciudadana y para formar ciudadanía...” “nuevo pacto social de abordaje de las políticas públicas”</i>	2) Parte del proceso de descentralización asociado al proceso de modernización del Estado. Nuevo modelo de gestión. Responsabilidades compartidas, articulación de acciones y formación ciudadana. Equidad, transparencia y justicia social. <i>“Mejorar la democracia, ampliar la base de un gobierno, darle responsabilidades a la gente haciendo ciudadanía”</i>
3) Concepción de democracia.	3)Libertad responsable. La participación es fundamental. Igualdad de oportunidades. <i>“Para que una democracia funcione mejor requiere de ciudadanos preparados y evidentemente que ese ciudadano preparado tiene que estar educado en el sentido de tener conocimiento para poder tomar una decisión en el orden que sea”</i>	3) Participación de todos los sectores. Combinación de democracia representativa y directa. <i>“...la democracia se debe transformar en una cuestión viva, no en una cuestión de cada cuatro cinco años voy y voto...”</i>	3)Gobierno de y para el pueblo. Implica derecho y deber, el pueblo debe estar preparado para vivir en democracia. <i>“...No creo en gobiernos que sean manejados como una utopia en forma de democracia directa si creo en una especie de simbiosis entre lo representativo y lo directo me parece que por ahí viene la mano para mejorarla...”</i>
4) Concepción de descentralización.	4) Proceso de largo plazo que implica un cambio cultural, asociada a la integración. No hay descentralización sino se descentralizan los recursos. Acceso a servicios y la tecnología como un derecho. Igualdad y participación. <i>“Para lograr la integración, hay que descentralizar, pero no hay que apurarse, porque lo peor que nos puede pasar es que la experiencia sea negativa”</i>	4) Dos visiones: - Es un esquema político-administrativo que no tiene que ver con la participación y responde más a un esquema representativo. -Esta asociada al desarrollo local, la participación y la formación ciudadana	4) No hay descentralización sino se descentralizan los recursos <i>“Para que una descentralización sea real, descentraliza dividí el poder, descentraliza responsabilidades, derechos, deberes, y descentraliza recursos, y cuando digo recursos me refiero a todos los recursos sino es una injusticia terrible: ponerle un montón de cosas para hacer a la gente y que después no tenga con que</i>

			<i>hacerlo. Es espantoso, es frustrante”</i>
5) Concepción de política pública.	5) Responsabilidad de todos, se deben trascender las fronteras partidarias ya que se trata del “bien común” <i>“En lo personal no la concibo sin el agregado de la participación sino se transforma en la política de quien esta y no en la política por quienes se está”</i>	5) Las políticas públicas desde una perspectiva de izquierda tienen como componente fundamental la participación. <i>“El Estado mirado desde una concepción de izquierda no ve a la sociedad como un conjunto de individuos aislados sino interactuando entre sí, y por tanto, un componente que tienen que tener las políticas públicas es que esa relación social se fortalezca”</i>	5) Deben trascender las fronteras partidarias ya que se trata del “bien común” <i>“Las políticas públicas es todo lo que hace el Estado y organización no estatales, desde el Estado yo diría que casi todas sus acciones son políticas públicas</i>

*Elaboración propia.

En términos de percepción o visión de la experiencia, las tres administraciones conciben al PP como parte del proceso de descentralización que manifiestan haber iniciado. Cabría preguntarse, en este sentido, como definen dicho proceso, cuando y como lo iniciaron y que otras políticas forman parte del mismo. También, y más amplio que este proceso de descentralización se habla en los tres casos de un nuevo modelo de gestión, en el cual se busca una nueva relación con la ciudadanía, que implica la participación y la articulación entre actores públicos y privados.

En este sentido, la diferencia parece estar en cómo es concebida la descentralización, ya que la misma como herramienta que es, depende de la orientación del que la utiliza. Es decir: la descentralización no es la panacea que resuelve todos los problemas, sino un instrumento que puede tener resultados muy distintos y hasta contrapuestos.

Existen diferencias sustanciales entre concebir a las políticas descentralizadoras y de participación como herramientas que profundizan la democracia, o concebirlas formando parte de una estrategia de desarrollo económico o como parte de un nuevo modelo de gestión. En los casos de Florida y Paysandú, si bien están presentes los tres elementos, parece haber un énfasis más profundo (al menos a nivel discursivo) de la descentralización como elemento que profundiza la democracia. Mientras que en Rivera, el énfasis parece estar puesto en la gestión y el desarrollo económico.

CAPÍTULO V: Consideraciones finales.

“El conocimiento avanza mediante conjeturas y refutaciones”

Karl Popper (1973: 178)

En el transcurso de este trabajo, se mostró un aspecto del campo de política pública que manejan los gobiernos subnacionales. Campo que no se encuentra en las prácticas de los niveles sectoriales y, hasta el momento, es exclusivo de este nivel de gobierno territorial.

El primer aporte relevante que creemos tuvo este estudio fue incorporar a la matriz de análisis politológico de las políticas públicas, a los PP. Experiencias que vienen llevando adelante desde la década del '80 muchos gobiernos en todo el mundo y que –al menos en nuestro país- habían sido abordados como objetos de estudio de la sociología y disciplinas sociales, y no desde la ciencia política.

Por otra parte, también es un aporte importante comenzar una línea de análisis que estudie cómo los gobiernos subnacionales en Uruguay vienen elaborando, implementando y evaluando sus acciones de gobierno, en un momento en el cual se crea el tercer nivel de gobierno. Este punto adquiere un valor extra si tenemos en cuenta que estamos estudiando una política que plantea un rol no tradicional por parte del Estado, estableciendo vínculos de gobernanza horizontales con la sociedad civil.

Las preguntas de investigación de las cuales partíamos fueron respondidas. Hacia el final del estudio pudimos establecer cómo surgió la idea del PP en cada caso y que no fue una demanda de la población. Pudimos describir cómo fueron los respectivos diseños, así como la influencia que pueden haber tenido ciertas preferencias ideológicas en las formas en las que se implementó la política. Y en síntesis podemos afirmar que el PP es una política pública de los GD de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2005-2010.

Con respecto a las hipótesis corrimos con la suerte de refutarlas y así avanzar en algo con respecto a los conceptos que teníamos antes de comenzar esta investigación, ya que ahora cabría afirmar que:

- 1) Para los casos de Florida, Rivera y Paysandú en el período 2005-2010, no existiría una relación entre instrumentación del PP y orientación del gobierno. Tanto en los gobiernos del FA como el del PC, se llevaron adelante procesos de política pública.
- 2) Para los casos de Florida, Rivera y Paysandú en el período 2005-2010, no se cumple la hipótesis de que la izquierda es más proclive a institucionalizar la política pública de PP, mientras que los partidos tradicionales tenderían a generar lazos de gobernanza de tipo informal donde el concepto política pública estaría sufriendo modificaciones.

Las dos hipótesis planteadas se falsean, lo cual no es nada despreciable sino por el contrario: viene a erosionar el imaginario acerca de la izquierda y la derecha en relación a sus modos de hacer política. Si bien, no es posible generalizar desde el estudio de tres casos, sí consideramos que el PP es una política lo suficientemente significativa como para creer que el hallazgo que se hizo para estos casos es importante.

En primer lugar, la orientación del gobierno no se relaciona con la manera de instrumentar el PP en relación a la instauración de procesos más institucionalizados en los gobiernos de izquierda o menos institucionalizados en el caso de la derecha en Rivera. Sí existen diferencias en la manera de instrumentar la participación, y se relaciona con las preferencias de los tomadores de decisión.

Y en segundo lugar, la izquierda y la derecha, en los casos estudiados llevaron adelante procesos institucionalizados de política pública de PP; no se fortalece la idea de que los partidos tradicionales tenderían a generar lazos de gobernanza de tipo informal, en este sentido habría que investigar en que medida el concepto política pública estaría sufriendo modificaciones.

Lo que si podemos afirmar es que la orientación política y la forma de observar el valor del PP se relaciona con un énfasis en el valor del mismo como elemento que mejora la calidad de la democracia en el caso de los gobiernos de izquierda, mientras que en el caso de la derecha en Rivera el PP es un instrumentos que se lo valora en relación a objetivos de desarrollo local y económico.

Como suele suceder, este trabajo deja sin responder varias cuestiones que en el transcurso del proceso fueron surgiendo y que ahora podrán formar parte de una futura agenda de investigación:

- Las **Relaciones Intergubernamentales** entre el primer y segundo nivel de gobierno cuando existen conflictos de competencias: en los casos de Florida y Paysandú muchos proyectos tenían que ver con educación o salud, ambas competencias del gobierno central. En tal sentido cabría preguntarse: ¿Podría ser el PP un instrumento que deleve carencias de las políticas sectoriales?
- Las **mujeres** como protagonistas en los tres PP estudiados: ¿Qué relación puede hacerse entre las formas de hacer y concebir la política de las mujeres y las políticas de participación?
- Los conflictos a nivel de las **burocracias** con los cambios y excepciones que obligó a realizar la implementación del PP, en el sentido en el que Meny y Thoenig hablan de “*la tiranía de los procedimientos*”: ¿En qué medida las políticas innovadoras son boicoteadas por la burocracia? ¿En qué medida las políticas innovadoras contribuyen a generar pequeños cambios en la burocracia?

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR VILLANUEVA, L. (editor) (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de política. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México, D.F. ISBN: 968-842-320-3

_____ *La implementación de las políticas*. Colección Antologías de política. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México, D.F. ISBN: 968-842-321-1

ALEGRETTI, G. HERZBERG, C (2004) *El 'retorno de las carabelas' Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*. TNI Briefing Series 2004/5 Transnational Institute (TNI) Fondo de Investigaciones Marxistas (FIM) Amsterdam y Madrid. En: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/newpol/participatory-s.pdf>.

ALEGRETTI, G, GARCIA LEIVA, P, PAÑO YAÑES, P (2011) *Viajando por los Presupuestos Participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Edición Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA) Línea Editorial Andalucía Solidaria-FAMSI. Barcelona. ISBN: 978-84-694-5313-1.

BORJA, JORDI (2001) *Participación ciudadana PROYECTO EDUCATIVO DE CIUDAD. GIJÓN* Ayuntamiento de Gijón Fundación Municipal de Cultura, Educación y Universidad Popular. Concejalía de Educación Departamento de Programas Educativos Jovellanos. Gijón, España.

BRESSER PEREIRA, L; CUNILL GRAU, N. (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Editorial Paidós, CLAD. Bs. As.

CORAGGIO (1994) *La Propuesta Descentralizadora: Límites y Posibilidades* Versión revisada de la ponencia presentada en las "Jornadas de Descentralización y Participación Ciudadana", organizadas por la Intendencia Municipal de Montevideo, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Comunidad Autónoma de Madrid, en Montevideo.

DE AZEVEDO, BARROSO FERNANDEZ. (orgs) (2005) *Orçamento participativo. Construindo a democracia.*, Editora Revan, Río de Janeiro.

DOS SANTOS; DAHMER PEREIRA; PEUCKERT; BRANGSCH (2005) *Cidade, cultura e democracia participativa*. FASE , Rio de Janeiro.

EVANS, P. (1996) *El Estado como problema y como solución*. Revista Desarrollo Económico. Vol 35, Nº140. Bs As (pags 529-562)

GENRO, T; DE SOUZA, U. (1999) *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Traducción: Leticia Da Fonte. Editorial Trilce, Montevideo. ISBN: 9974-32-204-9.

GOLDFRANK (2006) *Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio* Revista de Ciencia Política, Volumen 26, N° 2. Universidad de Nuevo Mexico, EEUU

GUGLIANO, Alfredo Alejandro.(2006) Balance de experiencias recientes de participación ciudadana: la descentralización participativa en Montevideo y el Presupuesto participativo en Porto Alegre. En: Revista Temas y debates. Año 10, Numero 12. Rosario, Argentina.

MAGRI, A. FREIGEDO, M. (2008) Principios en movimiento: la participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. En: Abella, R; Taks, J. (comp.) *Participación y proyecto político emancipador. Aportes de la casa Bertolt Brecht*. Mano a Mano. Uruguay.

MARSIGLIA, Javier (comp) (1999) *Desarrollo local en la globalización. Programa de desarrollo local*, CLAEH, Montevideo.

MARTÍNEZ GUERRA, Viviana (editora) (2009) *Presupuesto participativo en Paysandú: “Más ciudadanía...más democracia”* Intendencia Departamental de Paysandú 2005-2009. Paysandú.

MELAZZI, G, ESTELLANO, W (1993) La izquierda en los gobiernos locales: ¿Un camino hacia la transformación del Estado y la sociedad? Caso: el gobierno municipal del Frente Amplio en Montevideo. En: Revista *Trabajo y Capital*. N° 4, Montevideo.

MENY, Y; THOENIG, J-C.(1992) *Las Políticas públicas*. Versión en español: Francisco Morata. Edición: Ariel Ciencia Política, España. ISBN 84-344-1684-0.

MONTECINOS, E. (2009) El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? En: Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. N° 44, Caracas.

LAHERA, E. (2006) *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición, Chile, 2008. ISBN: 978-956-289-063-2.

LINDBLOM, Charles. (1991) El proceso de elaboración de Políticas Públicas. Traducción Eduardo Zapico Goñi. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

OROÑO, ABEL (2007) *Democracia participativa, ¿Utopía o posibilidad?*
<http://www.chasque.net/vecinet/noti877.htm#1>

PETERS, G. (2007) Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. En: Revista del CLAD *Reforma y Democracia* .N° 39, Caracas.

POPPER, K. (1973) El desarrollo del conocimiento científico. Conjeturas y refutaciones. Editorial Piados, Buenos Aires.

RODRIGUEZ VILLASANTE, TOMAS. (1992), *El desarrollo local: analizadores y potencialidades desde las iniciativas ciudadanas* Dpto. Sociología II. Univ. Complutense. Madrid. Política y Sociedad, 10 Madrid (pp. 31-47).

El sentido de los movimientos sociales en la actualidad<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=138527>

Los caminos que creemos estar abriendo... De la Investigación-Acción-Participativa a la Socio-praxis para la Creatividad Social. Universidad Complutense de Madrid.

RODRÍGUEZ U. MANUEL LUIS, (2008) *Ciudadanía, Representación y Participación En Las Democracias Del Siglo XXI: Nuevas Claves De Interpretación.* Punta Arenas – Magallanes <http://teodulopezmelendez.wordpress.com/2009/07/23/ciudadania-democracia-y-participacion-en-el-siglo-xxi-%E2%80%93-una-perspectiva-politologica/>

ROTH DEUBEL, A. (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia. (páginas 11 a 55)

TAMAYO SÁEZ, M (1997) El análisis de las políticas públicas. En: BAÑÓN, R.: CARRILLO, E. (comp) *La nueva administración pública.* Editorial Alianza Universidad. Madrid, España.

VENEZIANO, ALICIA (2008) *La Participación Ciudadana En La Descentralización De Montevideo: Aprendizajes Y Reflexiones Desde Los Noventa* RUCP Vol. 17 N°1 - Icp - Montevideo

VICENTE NAVARRO (2000) *Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local* <http://www.iigov.org/>

WANDERLEY, C, BANDEIRA, D., MELO, M. (Org.) *Diseño institucional y participación política. Experiencias en el Brasil Contemporáneo.* CLACSO Libros, Bs. As. 2006

DOCUMENTOS:

AUTORES VARIOS. *10 años de descentralización: Un debate necesario.* Intendencia Municipal de Montevideo, Junio de 2001. <http://www.chasque.net/vecinet/idsemi0.htm>

AUTORES VARIOS. *Descentralización y democracia. Un debate necesario.* Agencia Española de Cooperación Internacional, Intendencia Municipal de Montevideo. Montevideo, 1999.

AUTORES VARIOS. *Experiencias de presupuesto participativo en Uruguay 2007*. Programa de fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y los GD. Congreso de Intendentes, Presidencia de la República, AECI, PNUD.

RECURSOS WEB:

Portal del GD de Florida:

<http://florida.gub.uy>

Portal del GD de Rivera

<http://rivera.gub.uy/>

Portal del GD de Paysandu

<http://paysandu.gub.uy/>

Sistema de información de Presupuestos Participativos.

<http://www.infoop.org/observ/index.php?newtheme=infoop08>