

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

De Pintos (2005-2010) a Bentos (2010-2015):
dos modelos de presupuestos participativos
en Paysandú ciudad

Ernesto Etchemendy Morales
Tutora: Altair Magri

2015

De Pintos (2005-2010) a Bentos (2010-2015), dos modelos de Presupuestos Participativos en Paysandú ciudad.

Ernesto Etchemendy

Resumen.

En el marco de la discusión sobre la reforma del Estado y la descentralización, la *participación ciudadana* ha ganado relevancia como un insumo para la mejora de la democracia, generando puentes entre el Estado y la sociedad.

Se observa, en tal sentido, que de un tiempo a esta parte, en América Latina en general y Uruguay en particular, los *Presupuestos Participativos* (de ahora en más PP) han ganado relevancia como herramientas de participación ciudadana, implementadas por los gobiernos subnacionales para el enraizamiento estatal en la sociedad, en la búsqueda de una mejor gobernabilidad y legitimidad.

Es entonces, desde esta perspectiva, que esta investigación se propone estudiar los PP de Paysandú ciudad para dos períodos de gobierno, 2005-2010 y 2010-2015.

La relevancia teórica de este trabajo se cierne en que los PP no han sido estudiados en profundidad desde sus *diseños institucionales* y que el caso de estudio, Paysandú, cuenta con dos experiencias de PP en dos gobiernos departamentales sucesivos de diferente signo político, lo que lo hace novedoso en este tipo de procesos. También es importante generar acumulación teórica en torno a la reforma del Estado y la descentralización, desde diversas perspectivas teóricas.

Palabras Clave: Participación Ciudadana; Presupuestos Participativos. Diseños institucionales.

1-Introducción.

En los tiempos que corren, donde las discusiones sobre la democracia abundan, nos encontramos con diversas teorías sobre cómo mejorarla. La literatura sobre reforma del Estado, en la búsqueda por mejorar su interacción con la ciudadanía, desarrolla teorías que reivindican el papel que el Estado guarda para con los ciudadanos. Son muchos los caminos que se proponen para mejorar esta relación, y uno de ellos es la *participación ciudadana*.

La participación se presenta como una manera de acercar gobernantes y gobernados, de mejorar la *gobernabilidad* y la *legitimidad*. La *democracia participativa* toma una relevancia importante como

motor de cambio, como gestora de una nueva era, donde las relaciones serán más horizontales y directas.

En tal sentido, desde su aparición en Porto Alegre, los PP se presentan como una de las herramientas más importantes para aterrizar la participación. Son herramientas que conjugan con gran virtuosidad una ciudadanía activa con un nivel de eficacia muy alto en relación a sus resultados. La virtud de los PP radica precisamente en eso, se presentan como herramientas “útiles” que no siguen estructuras “rígidas” para su implementación. Sumado a la gran diversidad que se observa en torno a los distintos diseños, la hace una herramienta fácilmente exportable y adaptable a distintas situaciones.

Son entonces los PP una alternativa muy interesante para cualquier gobierno que quiera mejorar la relación con sus gobernados. Por escala y magnitud los gobiernos subnacionales han sido quienes los han implementado, y no es la excepción el Uruguay.

Es importante observar la evolución y legitimidad que los mismos PP han ido logrando con el paso del tiempo. Siendo primero objeto de diversas críticas, más que nada de sectores conservadores ubicados en el eje ideológico político que se reconoce como “derecha-izquierda”, comenzaron luego a ganarse su aprobación, al punto tal que luego empezaron a ser recomendados por diversos organismos internacionales de crédito como buenas prácticas para la asignación de presupuestos y como fuentes de legitimidad.

¿Tenemos que pensar entonces que los acalorados debates teóricos entre progresistas y conservadores en torno a la democracia fueron zanjados con el PP?

No, y hacerlo sería un gran error. Esto nos muestra que los PP como herramienta no esconden en sí mismos una función teórica-ideológica previamente delimitada. Se observa entonces la importancia de los diseños institucionales en esta herramienta para poder observar sus similitudes y sobre todo sus diferencias y ver donde está el foco real de su razón de ser.

En el Uruguay son siete¹ los casos de gobiernos subnacionales, de diferentes signos políticos, que han implementado los PP. Cinco los propuso el Frente Amplio, uno el Partido Nacional, y uno el Partido Colorado. Ahora bien, son solo dos los casos donde el PP fue creado por una administración de cierto partido político y al perder la intendencia el PP fue continuado por otro partido. Estos son los casos de Florida y de Paysandú. En los dos casos lo comenzó el Frente Amplio y lo continuó el Partido Nacional.

Esta es una de las justificaciones más importantes para este trabajo. El hecho de que el PP sea continuado por administraciones diferentes de las que lo comenzaron es en sí mismo una situación a

¹ Los departamentos donde existió PP fueron los siguientes: Cerro Largo, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera y Salto.

prestarle atención. Se toma el caso de Paysandú por ser de las primeras ciudades con PP electivo y la que tiene en su haber más instancias acabadas de presentación y votación de proyectos, siendo nueve a la fecha.

Recapitulando, tenemos entonces que los PP son una herramienta a disposición de los gobiernos subnacionales que quieren innovar en la forma de gobernar. Sabemos también que son una herramienta cambiante y que en sus diseños introducen sus objetivos e intenciones para con esta forma de gobernar. Se deduce entonces que si queremos ver la potencialidad de un modelo de PP, primero debemos prestar cuidadosa atención al diseño del mismo y al objetivo de ese diseño.

Abordaremos entonces la participación ciudadana en gobiernos subnacionales con la modalidad PP enfocados en los distintos diseños institucionales con la intención de generar insumos sobre esta herramienta y sus objetivos. Si bien de un tiempo a esta parte los estudios de PP se han generalizado, no existe uno que compare los diseños institucionales de PP para una misma ciudad con distintos partidos políticos en el gobierno que le dieron continuidad a la herramienta.

Se observa poca investigación y sistematización sobre cómo fueron y son los distintos diseños institucionales de PP implementados en Uruguay. Algo que resultará clave en un futuro, entre otras cosas, para poder medir de qué forma han impactado estas herramientas en su afán de acercar la democracia representativa hacia una de corte participativa.

El trabajo consta de seis capítulos. El primero corresponderá a la introducción. El segundo es todo lo que refiere al proyecto de investigación y las aclaraciones metodológicas. El tercero es el marco teórico, donde se exponen claramente las diferentes teorías y conceptos que se desplegarán en el correr del trabajo. En el cuatro se hace el análisis de los casos a estudiar. En el capítulo cinco se hace la comparación de los modelos. Finalmente en el capítulo seis se presentan las conclusiones.

2-Marco Metodológico.

El trabajo consiste en una investigación descriptiva - explicativa de una misma herramienta, usada por dos fuerzas políticas diferentes en una misma ciudad, en dos periodos diferentes. El desafío más importante que aborda este trabajo es describir en cada uno de los casos, los aspectos formales e institucionales que hacen a la herramienta así como las reglas no escritas. Lo que se hizo fue sistematizar bajo una misma matriz de estudio los diseños institucionales de los presupuestos participativos para Paysandú ciudad en los distintos gobiernos departamentales de los intendentes Julio Pintos, del partido Frente Amplio (2005-2010) y Bertil Bentos del partido Nacional, (2010-2015).

Se entendió pertinente, también, incluir los móviles que hacen a los diferentes gobiernos departamentales, en este caso, utilizar esta forma de participación, ya que la literatura especializada en el tema remarca la importancia que tienen los objetivos a la hora de armar los diseños. En este sentido es importante entender la popularidad que tienen los PP y su enorme fuente de legitimación social, ya que al ser una herramienta de la ciudadanía la sensibilidad en torno a ella hace que el trabajo deba realizarse con un cuidado especial y atendiendo a todos los detalles que nos pueden dar insumos para relevar de la manera más objetiva posible cómo se dieron estos procesos.

El trabajo fue realizado en tres etapas. Una primera instancia de recolección de datos secundarios (documentos departamentales en su mayoría) sobre los procesos de PP en ambas administraciones. Con esta información se logró tener un primer paneo sobre la herramienta que se estaba implementando. En el caso del PP de la administración Pintos existe una basta literatura académica con la que acompañar los documentos departamentales. En cambio, para el presupuesto de la administración Bentos no hay relevamientos académicos por lo que la reconstrucción de los procesos fue un trabajo de investigación exploratorio para generar la información.

La segunda instancia del trabajo fue sistematizar la información secundaria (en su mayoría del PP en el período de Bentos, del partido Nacional) y realizar las entrevistas a actores calificados. Esto es muy importante a la hora de estudiar procesos de PP ya que de las reglas a la práctica hay muchas situaciones que no están atendidas en los manuales y existe, en ambas administraciones, ciertos baches o vacíos que son utilizados a discrecionalidad por los actores, las “reglas no escritas”. También sirven para darle contexto a la investigación, algo que es fundamental, así como tener un acercamiento con el problema de estudio, cosa que permite al investigador impregnarse de la realidad sobre la que está estudiando, y algo no menor, comprender que detrás de estas políticas hay personas y sentimientos muy fuertes vinculados al uso de las mismas.

La tercera y última parte fue sistematizar las entrevistas y generar una descripción fehaciente de lo que son los modelos de PP en Paysandú.

Las entrevistas realizadas fueron las siguientes. Para el período Frente Amplio se entrevistó a la ex Secretaria General arquitecta Helena Heinzen y al ex director de Descentralización abogado Guillermo Caraballo. No se entrevistaron participantes de ese período ya que en la literatura sobre el tema abundaban las entrevistas y la visión de los entrevistados está bastante clara y sistematizada.

Por el lado del Partido Nacional se entrevistó a la actual Secretaria General, escribana Mónica Peralta y al director de la Unidad de Presupuesto Participativo abogado Roque Jesús.

Los participantes entrevistados para el período de Bentos fueron seleccionados al azar dentro de una muestra que lo que buscó fue conseguir participantes cuyos proyectos se hayan realizado y también conseguir la opinión de actores cuyos proyectos no fueron seleccionados para los años 2012

y 2013 ya que en estos años se observa el modelo más ilustrativo de lo que es el PP del partido Nacional, porque el 2011 fue una suerte de piloto para la nueva administración.

Para el 2012 la idea era contactar un responsable de proyecto que hubiese sido seleccionado y otro que no. Por problemas del entrevistado y su respectivo suplente en la muestra, no se pudo relevar un responsable cuyo proyecto no fuera seleccionado. En tal sentido se entrevistaron dos responsables cuyos proyectos sí fueron seleccionados, igualmente uno de ellos tenía la experiencia de no haber quedado seleccionado en una ronda anterior de PP (2011). Los responsables de proyecto eran del distrito Sur.²

Para el 2013 se entrevistó a un responsable de proyecto que había sido realizado y a otro que no del distrito Sur – Este.

También se entrevistó un participante que siempre logró que sus proyectos queden seleccionados, tanto en la administración Bentos como la de Pintos.

2.1- Preguntas, objeto, objetivos e hipótesis de la investigación.

Preguntas

Las preguntas más importantes que van marcando el curso de esta investigación son las siguientes:

¿Pueden categorizarse las experiencias participativas en los gobiernos departamentales del partido Frente Amplio (2005-2009) y del partido Nacional (2010-2015) en Paysandú como Presupuestos Participativos?

¿Cuáles son los argumentos que fundamentan la participación ciudadana mediante el PP en los gobiernos del intendente por el partido Frente Amplio Julio Pintos y en el del intendente por el partido Nacional Bertil Bentos?

¿Que tipo de *participación ciudadana* proponen las diferentes administraciones departamentales en Paysandú ciudad capital comprendida entre 2005-2010 y 2010-2015 con la implementación del *Presupuesto Participativo*?

¿Cuáles son las principales diferencias y similitudes que se identifican a nivel de diseño en los PP?
¿Se deben estas diferencias a los distintos objetivos adjudicados a los PP y a la participación ciudadana?

² Como se explicara más adelante, la ciudad de Paysandú se dividió en distritos para la implementación del PP. Ver Anexo II, mapa de Paysandú dividido por distritos. (pagina 62)

¿Es el modelo de PP del partido Frente Amplio un modelo que en base a la participación busca la ampliación de la democracia participativa y el del partido Nacional mejorar la eficiencia (o eficacia) en la gestión?

Objeto de la investigación.

El objeto de estudio son los diferentes modelos de Presupuestos Participativos implementados en Paysandú capital departamental por el partido Frente Amplio (2005-2010) y el partido Nacional (2010-2015) bajo las administraciones de Julio Pintos y Bertil Bentos, respectivamente.

Objetivos de la investigación.

El objetivo general es describir y analizar los dos modelos de presupuestos participativos implementados en Paysandú, el del partido Frente Amplio 2005-2010 y el del partido Nacional 2010-2015 desde los diseños institucionales con una matriz de categorización de PP.

Y los objetivos específicos son:

- Definir si son o no, las prácticas participativas en Paysandú ciudad capital, experiencias de PP.
- Analizar las diferencias y similitudes en los modelos metodológicos con una matriz de categorización de Presupuestos Participativos.
- Definir que tipo de participación proponen en función de los diseños estudiados.
- Indagar sobre la prioridad central que motiva el uso de la herramienta y su posterior diseño institucional.

Hipótesis de trabajo.

La hipótesis central dice que: “Los modelos de PP, de cada administración, son diferentes en función de los objetivos que se busca con la participación. Mientras que el partido Frente Amplio busca con ella una ampliación de la democracia participativa el partido Nacional ve en el PP una herramienta puntual para mejorar la eficacia en la gestión y el relacionamiento con la ciudadanía.”

3- Marco Teórico: Sobre el Estado, la democracia, la descentralización, la participación ciudadana y los Presupuestos Participativos.

3.1-El Estado. Un repaso histórico “reciente”.

El tema del Estado y sus relaciones con la sociedad civil es materia de debate constante, por tal motivo lo que buscaremos es acotar el tema a un breve recorrido de la historia reciente de dicha relación (sociedad civil – Estado).

Finalizada la segunda guerra mundial, con el paradigma keynesiano a la cabeza, atendemos a las ideas de que el Estado debía apuntalar el desarrollo económico, el Estado desarrollista como se lo llamó, estaba destinado a ser quien mejor canalizara el buen desempeño y la construcción de confianzas para el intercambio capitalista, ya que como dice Durkheim el sistema requiere de los “elementos no contractuales del contrato” (Evans. 2007; 21).

Con los 70 llegó la crisis de la deuda, del petróleo, la creciente globalización, desempeños magros en materia fiscales, la masiva transnacionalización de la economía y una cada vez más criticada burocracia estatal incapaz de dar soluciones y respuestas fueron un escenario fértil para las que serían llamadas reformas “de primera generación”. Hijas del “Consenso de Washington” estas reformas se fundamentaban básicamente en la idea de menos Estado. Priorizaban el mercado como regulador de las fuerzas económicas y volvían a poner en el tapete las viejas ideas liberales de que el mercado se regula mejor solo, de que tiene sus propias reglas.

El neoliberalismo acusó al Estado de albergar a su interior burocracias incapaces y corporativismos que lo hacían ineficiente e incapaz de ofrecer políticas públicas adecuadas para atender a las demandas populares. El Estado como dice Evans (1996) pasa de ser “la solución al problema”. Ante tales críticas el resultado fue un paulatino desmantelamiento de la “estatidad”³ que previamente había construido a través de ciertas capacidades que se presentan ahora como innecesarias, inútiles y dañinas.

Sobre los 90. este nuevo modelo neo-liberal, hijo de las recetas de primera generación, que pregonaba por una reducción estatal y un ajuste importante comenzó mostrar sus deficiencias. El dejar al mercado como agente excluyente en la asignación de recursos demostró no ser tan bueno. Se asiste a un fuerte aumento de la desigualdad, la indigencia y la pobreza.

³ “Quizá sea apropiado hablar de “estatidad” (“stateness”) para referirnos al grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades – expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales – que definen la existencia de un Estado” (Nettle, 1968: 559-592 en Oscar Oszlak, 2007; 118).

Esto daría paso a nuevas consideraciones entre las relaciones Estado – sociedad. Por un lado, el reconocimiento generalizado de que el Estado era en sí mismo un factor de cambio muy importante, tanto como generador de desarrollo como para implementar ajustes fiscales. Como bien señala Evans (1996), tener un Estado eficiente y efectivo, bien puede ser el que genera desarrollo y también medidas de ajuste, en definitiva, se demostró que el tener una burocracia especializada era un asunto clave. Por otro lado, en consonancia con esta nueva interpretación atendemos a una “moderación” de los discursos. Tanto liberales como desarrollistas tienden a coincidir sobre ciertos aspectos, o más bien a reconocer ciertas flaquezas en sus postulados.

Tras los fracasos de los Estados liberales en AL quedó bastante claro que el mercado por sí solo no tiende a una buena asignación de recursos y que genera más desigualdad, así como quedo explícito que los Estados centralistas basados en los modelos burocratizados weberianos no son efectivos ni eficientes con los recursos, lo que, entre otras cosas, generó grandes endeudamientos y una incapacidad de respuestas ante los nuevos tiempos. También se mostraron, ambos tipos de Estado, bastante ineficaces en su capacidad de cambio, de reinventarse frente a las nuevas coyunturas, problemas y demandas mundiales, tanto sociales como económicas.

Asistimos entonces a una nueva manera de ver la relación Estado-sociedad que Bresser Pereira llama “nuevo desarrollismo” (Pereira, 2007; 1). Dice el autor que este modelo de Estado es “[...] una estrategia nacional de desarrollo. Se diferencia del desarrollismo de los 50 en que no defiende amplias medidas para proteger a una industria infante y en que si bien le otorga al Estado un papel central, cree que para llevar a cabo su tarea éste debe ser financieramente sólido y administrativamente eficiente. Por otro lado a diferencia de la ortodoxia convencional, el nuevo desarrollismo no cree que el mercado pueda resolverlo todo ni que las instituciones deban limitarse a garantizar la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos” (Pereira, 2007; 8).

En tal sentido las nuevas reformas se basan en: “[...] a) la reducción del tamaño del Estado mediante la privatización, tercerización, y convenios con el sector público no estatal; b) la transformación de su rol protector de la economía a uno de promotor de la capacidad de competencia internacional; c) la adopción de un nuevo modelo de gestión no burocrática; y d) cambios institucionales que habilitan mayor legitimidad, democracia y aseguran una mejor representación de intereses, abriendo espacios de control social y/o toma de decisiones directas por parte de los ciudadanos y promoviendo acciones de accountability por parte de los representantes” (Pereira en Paula Ferla, 2014: 15).

Tenemos entonces que dependiendo de que reformas acentúen los Estados, va a depender el tipo de relación que van a generar con la sociedad, “Según los aspectos que se enfatizan puede ser una

reforma conservadora (por ejemplo si se centra en la flexibilización o el ajuste fiscal) o progresista (si se orienta por el objetivo de profundizar la democracia). (Ferla, 2014: 14).

A los efectos de este trabajo es muy importante el último punto del que habla Pereira (el d), ya que son esos cambios los que van a marcar la nueva relación Estado – sociedad en pos de una mejora democrática. El Estado deberá de proveer de nuevas herramientas para mejorar la interacción e intercambio con la sociedad civil. Es imprescindible una mejora en la representación de los intereses de ciertos actores para lograr los espacios de decisión y control de los que habla Pereira.

3.2- Democracia participativa y representativa.

En este punto es muy importante introducir el concepto de democracia. El mismo está íntimamente ligado con el de Estado y según a que teoría nos remitamos (de democracia) dependerá las relaciones entre Estado y sociedad. En épocas donde la democracia no se discute como el mejor sistema de gobierno, esta actuará como sustento ideológico de los diferentes tipos de Estado.

A grandes rasgos, y resumiendo un largo debate que abarca desde Rousseau, Mill, Tocqueville hasta Schumpeter, Downs, Rawls, Dahl, Przeworski y tantos otros, podemos distinguir dos tipos de democracia: la procedimental y la normativa.

La primera habla de ciertas reglas o procesos que se establecen para elegir y legitimar a quienes ostentan el poder del Estado por cierto período de tiempo. Es, como dice Schumpeter (1944), un método para generar decisiones basado en el éxito sobre los procesos electorales. En este tipo de democracia, la calidad de la misma no se basa en la capacidad de la ciudadanía sino más bien en la de los representantes y de si estos eligen bien a quienes deben ostentar el poder de las decisiones. En si, los procesos, lo que hacen es legitimar a los tomadores de decisiones.

Por su parte, la teoría normativa entiende que la democracia es mucho más que una forma de alcanzar el poder, y que la misma se expande a los modos en cómo administrarlo. Es una forma de alcanzarlo y una forma de emplearlo, de gobernar. hay un componente fuerte del deber ser, de valores como la libertad y la igualdad, no solo en los proceso, en las elecciones, sino que en el ejercicio diario de los derechos de los ciudadanos.

Barragan, Romero y Sanz (2011) citan a Davis Held, quien dice que estos tipos de democracia se pueden identificar con dos modelos: la democracia liberal o representativa y la democracia directa o participativa.

Como se mencionó anteriormente, la relación de los Estados con la sociedad civil está marcada por las diferentes teorías de la democracia y en tal sentido cuando se habla de reformas del Estado, también se habla de tipos de democracia. El Estado liberal se emparenta con una democracia liberal

y los nuevos desarrollismos con una participativa. Ahora bien, si para dar un paso adelante en las relaciones Estado – sociedad fue muy importante romper la dicotomía Estado – economía, en este caso va a ser fundamental combinar las ventajas de estos dos modelos democráticos en pos de una mejora que redunde en una efectiva ampliación de la democracia.

“Así, desde una perspectiva integradora que se aleja de visiones dicotómicas, se sostiene que la relación entre democracia representativa y participativa puede ser de coexistencia, por ejemplo si a nivel nacional prima la institución de la representación y a nivel local se desarrollan instituciones participativas, o de complementación, cuando a través de mecanismos de participación la democracia participativa puede asumir parte del proceso de representación y deliberación de la democracia representativa” (Avritzer y Santos, 2004 en Ferla, 2014: 20).

3.3-Descentralización.

Antes de hablar de participación es muy importante rescatar un concepto que está directamente relacionado con la reforma del Estado y los diferentes tipos de democracia: la descentralización: “A nivel de sistemas políticos, la descentralización modifica el aparato institucional político-administrativo, trasladando competencias a unidades inferiores (funcional o territorialmente definidas) dentro del aparato estatal, o bien a instituciones fuera del Estado” (Haldenwang, 1990: 60)

Como bien expone Veneziano (2009) en los Estados desarrollistas la descentralización era de carácter intraestatal y jurídico – administrativa. “Los gobiernos subnacionales y locales tenían funciones netamente “residuales”, “marginales” y “subsidiarias” del gobierno central” (Sánchez, 2012: 12). La homogeneidad en materia de prestaciones sociales y la centralidad en tanto a las decisiones económicas era un valor supremo. Se consideraba un vicio del pasado⁴ la falta de unidad para enfrentar los distintos problemas, no se advertía la necesidad de distinguir entre las distintas regiones y sus variadas y diversas situaciones.

Pero como ya vimos, múltiples cambios en las demandas políticas y la realidad económica, hicieron que las instituciones centralizadoras no pudieran dar respuestas claras y efectivas a estos cambios. Lo que a la larga termina por poner en jaque, entre otras cosas, la gobernabilidad y legitimidad.

Por legitimidad se va a utilizar la definición de corte Weberiano “[...] la obediencia al orden estatal está justificada [...] previsibilidad que la existencia de un orden político provee a las relaciones sociales” (Mazzuca, 2012: 546).

⁴ Se temía volver a los viejos caudillismos, a las fracturas nacionales, la idea de Estado nación estaba fuertemente ligada a esta centralización estatal, así como la imposición del Estado de derecho.

Mientras que gobernabilidad es “[...] una categoría conceptual para el análisis político enfocada al estudio del ejercicio del poder a través de la función gubernamental y a la de la lucha por la creación, interpretación y aplicación de las leyes y reglas” (Montero, 2012: 11).

Volviendo a la descentralización, Von Haldenwang habla de 3 tipos de descentralización, administrativa, política y económica. Dice entonces que la administrativa “[...] apunta al aumento de la “eficacia” en la asignación y apropiación de recursos por parte de las administraciones nacionales” (Haldenwang, 1990: 62); la política “[...] se plantea ofrecer nuevas posibilidades de participación política al nivel local o regional” (Haldenwang, 1990: 62) y la económica “[...] limitar las funciones estatales de regulación económica y de distribución social, aliviando de esta manera el presupuesto del Estado y liberando las fuerzas del mercado” (Haldenwang, 1990: 62).

Los tres tipos de descentralización que propone Von Haldenwang muestran la amplitud del concepto, lo que hizo que este fenómeno fuera, y sigue siendo, estimulado por distintas teorías de distinto signo ideológico. Lo que Veneziano (2009) llama “coincidencia involuntaria”.

Así tenemos que el Estado liberal bregó por dismantelar la centralización en materia de decisiones económicas en pos del mercado. Como explica Veneziano (2009) aparece el concepto de “fuerzas vivas” del mercado. Se comenzó a ver al ciudadano en sus tres roles como bien destaca Oszlak (1997) “cliente, votante y contribuyente”. La descentralización que proponen se da más que nada en los planos económicos y administrativos, mientras que el plano político queda en manos de los representantes, atendiendo a la idea de democracia representativa.

Por su parte, desde la otra concepción, desde el nuevo desarrollismo y las teorías de la democracia participativa se comenzó a pugnar por un ciudadano activo, con espacios reales donde poder participar y hacer escuchar las múltiples demandas que el sistema representativo no logra satisfacer e incluso asimilar en el “juego sistémico”⁵ descrito por Davis Easton de *inputs* y *outputs*. Con esta corriente atendemos a una idealización que relaciona la descentralización con la democracia-participación ciudadana y desarrollo local. Se observa en las sub unidades político- territoriales (gobiernos sub nacionales) una oportunidad sin igual para aplicar valores de reciprocidad, igualdad, libertad y cooperación.

3.4- Participación Ciudadana

⁵ David Easton (1953) dice que hay muchos sistemas en la sociedad, identificables y delimitables, siendo el sistema político uno de ellos. Entre los sistemas (el social y el político) operan INPUTS (insumos) y OUTPUTS (productos). Entonces el sistema político se nutre de los INPUTS de la sociedad y sus sub sistemas que llegan en forma de demandas y apoyos y lo que el sistema político produce son OUTPUTS que son decisiones.

Joan Font, Ismael Blanco, Ricardo Gomá y Marina Jarque (2012) en su trabajo “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica” se refieren al desgaste de la democracia representativa.

Los autores plantean que en los casi 150 o más años que tiene el parlamento como institución de la democracia no ha cambiado mucho, es cierto que tiene más peso, más poder, que es más democrático su acceso, pero en sí, como institución y herramienta al servicio de la democracia no se modificó, es un sistema donde unos representan y otros son representados, es un sistema donde prima la *distancia* entre unos y otros.

Por su parte, en el campo de la política, de lo que es su competencia, el cambio en estos 150 años es total. Los temas incluidos ahora son muchos más y más profundos a los que ya existían. Reclamos extra económicos y de clase son tratados en democracias modernas como el ambiente, los derechos de las minorías, etc. La representación fue una respuesta, una herramienta creada a un cierto tiempo y para ciertos problemas que no reflejan la complejidad de la vida en el siglo XXI, por lo que hoy en día se precisan otras herramientas para poder incluir todos esos reclamos que quedan por fuera, y no solo demandas sino poder identificar mejor a los responsables en ciertos fracasos.

Es en este sentido es que se presenta como ineludible un cambio en las relaciones Estado-sociedad. O'Donnell (2011) habla de democratizar el Estado y en tal sentido son muchos los teóricos que adhieren a sus reclamos. Se comienzan a poner en marcha distintos mecanismos, algunos nuevos y otros antiguos pero que estaban en desuso o carecían de respaldo suficiente. Uno de los principales mecanismos es la *accountability*, tanto horizontal (al interior de los Estados) como vertical (para con los ciudadanos), para mejorar la transparencia. Se abordan procesos para desburocratizar las cúpulas estatales y palear el corporativismo, la información comienza a ser asequible para todos, se desclasifica y se hace pública. Estas nuevas prácticas lo que tratan de hacer es generar una nueva relación, hacer que lo público estatal sea ahora público no estatal, es sacarlo de la órbita pura y exclusiva del Estado para que su tratamiento sea en conjunto con los ciudadanos, con la sociedad civil (Cunill 2011)

Ahora bien, algunos de los métodos mencionados (información, transparencia, *accountability*) pueden ser un tanto excluyentes, ya que el ciudadano promedio puede no ver sus resultados, no es fácil leer y entender informes económicos o Estados contables, la información queda desclasificada y de libre acceso pero quienes pueden interpretarla y hacer de ella un bien para la transparencia son muy pocos. Es en este sentido que aparece la participación ciudadana como un mecanismo más en la lucha por democratizar el Estado y la sociedad.

La idea, en general, de estas herramientas de participación va a ser generar un orden inverso en las relaciones entre ciudadanos y Estado, en donde ahora los primeros toman otro protagonismo, son

generadores del cambio y su rumbo y no ya como electores de las distintas ofertas del Estado (Cunill 2011). No hay que entender esta idea como algo netamente economicista, donde se invierten las relaciones, lo que se busca es una sociedad que identifica los problemas y las soluciones, se trata de no reproducir las lógicas de funcionamiento establecidas, donde la jerarquía del Estado se hace notar, por eso se habla de publicar el Estado, hacer público lo estatal. (Cunill 2011)

En este mismo sentido presentamos la siguiente definición sobre las metodologías participativas: “[...] es una manera de facilitar que las personas compartan el conocimiento que tienen sobre el mundo con el objetivo de reflexionar sobre posibles alternativas a los problemas que de forma conjunta se hayan identificado previamente [...] se trata de pensar en la ciudadanía como fuente de información y como fuente de reflexión de los problemas, implicándola en la resolución de estos últimos” (Ganuza, Olivari y Paño, 2012: 4).

Si bien hay muchos tipos de participación⁶, en este trabajo interesa hacer foco en la participación ciudadana, la misma puede definirse como “[...] todo proceso político por el que los miembros de una comunidad política determinada toman parte en el proceso de definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, y por tanto, en el proceso de toma de decisiones que afectan a la comunidad” (Navarro Yañes y Pérez Iruela, 1994; en Pineda Nebot, 2001: 162, en Ferla, 2014: 22).

Existen muchas herramientas para la participación, para ponerla en práctica, y en general la diferencia entre estas difieren en los objetivos que buscan, más legitimidad, más eficacia, más democracia, etc. Es importante recalcar que las diferencias entre las distintas metodologías participativas también se pueden entender por las distintas concepciones y atribuciones sobre el ciudadano que observan quienes las aplican.

Las distintas variantes metodológicas para la participación varían de lugar en lugar ya que se trata de adaptarlas a las distintas realidades, aun así se las puede agrupar por ciertas variables como el tipo de herramienta, en tal sentido podemos identificar las siguientes⁷ (Ferla; 2014: 23): información, consulta, decisión, gestión compartida, autogestión y control.

Ahora bien, es importante mostrar la otra cara de la moneda, ya que si bien estas prácticas participativas gozan de muy buena salud académica, más que nada por su alto grado de aceptación teórica, no están exentas de críticas. De un tiempo a esta parte, la participación se ha visto idealizada por sus defensores pero al ponerla en práctica afloran algunos de sus problemas o puntos débiles.

⁶ Nuria Cunills (1999) habla de cuatro tipos de participación según la “construcción del sujeto social”. Estos son: a) participación social (en la esfera privada); b) participación comunitaria; c) participación ciudadana y d)- participación política (en la esfera pública).

⁷ Ver Anexo I, cuadro 1 (pagina 59)

Hay una crítica muy generalizada para con la participación y sus distintos métodos, que dice que en realidad lo más importante de estas nuevas herramientas no es la participación de la gente, que los insumos que genera no son tan buenos, que en realidad lo que proporcionan estos métodos es “legitimidad por cercanía”⁸ (Annunziata, 2011: 2). Lo que esgrime esta teoría es que la participación es una especie de engaño y que lo que hace es ganar legitimidad para los gobernantes, ya que al final de cuentas son ellos los que siguen dirigiendo los hilos principales sobre los que se participa: quién participa, cómo participar, cuándo participar, el alcance de participar.

Críticas como la de Annunziata lo que dicen es que estos modelos de participación son *top-down*, que los instrumenta el Estado y los gobiernos (por lo general sub-nacionales) por lo que hay que tomar con pinzas el poder real que ellos están dispuestos a ceder de sus espacios de representación.

En tal sentido, y sin ser tan radical Nuria Cunill (2011: 125), nos advierte de los peligros de la participación promovida desde el propio Estado, ya que la misma puede “[...] servir para corporativizar aun más las decisiones públicas o puede promover su democratización e incluso, contribuir a su calidad. El que el péndulo se mueva a un lado o al otro naturalmente depende del régimen y las fuerzas políticas que lo impulsen. Pero también de los diseños institucionales”. En base a esta reflexión es que surge investigar los diseños institucionales de la herramienta participativa Presupuestos Participativos. Pero antes de ir al problema central de este estudio, se terminaran de exponer algunos de los riesgos que deben de ser considerados, referidos a los diseños.

Uno de los beneficios más destacados de la participación es la apertura de nuevos canales para la ciudadanía, de nuevos y democráticos espacios de relacionamiento con las decisiones políticas. Ahora bien ¿son democráticos? Por lo general las herramientas participativas requieren de tres recursos básicos: voluntad cívica, tiempo libre e información. Estos recursos, salvo la voluntad, se pueden conseguir con dinero. Entonces se da una situación peligrosa, podemos estar reproduciendo en estas herramientas las desigualdades a las que queremos atacar, con el error extra de que se las legitiman por partida doble, “[...] las desigualdades sociales se traducen en desigualdades políticas” (Joan Font et al; 9). El tema de los “recursos participativos”⁹ es muy importante a la hora de los diseños de una herramienta de este estilo.

Otros problemas en torno a la participación desde la perspectiva de los participantes es la representatividad que pueden tener estos a la hora de lograr soluciones para un conjunto de la población (similar al problema que quieren enfrentar). En este sentido el apoderamiento por parte de

⁸ “La proximidad supone que el más legítimo es aquel gobernante o aquella política que “se acerca” más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos” Rocio Annunziata 2011: 2)

⁹ Hay diversos recursos, a los ya nombrados podemos agregar capacidad de mando, estudios, status social, inteligencia, etc.

ciertos actores de los instrumentos puede ser peligroso porque terminan haciendo de una herramienta pública su fuente de legitimidad y en algunos casos (con los PP) financiación.

En consonancia con esto, Navarro (1999) nos advierte de la participación en grupos organizados. Dice que estos grupos son concebidos por los gobiernos sub- nacionales como interlocutores validos de los reclamos de la gente, ya que el poder de prensa que tienen es muy alto y es a la vez más fácil ya que por lo general la organización de estos les permite tener más información, lo que facilita la tarea. El problema con esto es, como dice Navarro, que según el color político de quien gobierne pueden cambiar las organizaciones a las que se escucha. Esto es muy importante y es otro punto sobre el cual se trabaja en esta investigación ya que se trata de un estudio comparado en dos periodos de gobiernos departamentales diferentes y con diferente partido político en el poder.

Por último, en cuanto a los potenciales problemas de la participación es interesante la siguiente apreciación “Aunque se trate más de una hipótesis a comprobar que de conclusiones definitivas, podríamos apuntar que hay más y más arriesgadas experiencias participativas con gobiernos de izquierdistas, pero muy especialmente con gobiernos deseosos de mostrar un perfil singular que les permita adoptar claramente una nueva identidad política” (Joan Font et al; 14). Dicen los autores que este fenómeno se observo en Porto Alegre, donde el gobierno centrista luego de que el PT impulsara el PP no lo sacó para mostrar que no eran menos progresistas que ellos. Nuevamente se aprecia una situación “similar” a la que se enfrenta la investigación.

3.5-¿Que es el Presupuesto Participativo?

“El PP es un proceso a través del cual los ciudadanos de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones sobre el presupuesto público a través de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”. (Goldfrank, 2006: 2). Esta definición es una de las más conocidas y usadas en América Latina.

Sintomer (2005: 1) al hablar de PP separa lo que es la experiencia en AL (América Latina) y Europa. Este autor dice que en AL existen ciertos “métodos” comunes a partir de la primera experiencia de Porto Alegre pero en cambio en Europa lo que se entiende por PP es “[...] tema político y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público”.

Por su parte Herrera Flores los define como: “[...] un proceso de democracia participativa, voluntaria y universal que sirva tanto para el debate, control y seguimiento del presupuesto anual, como para la decisión ciudadana en los ámbitos que cada contexto le corresponda,

independientemente del signo político de los gobiernos municipales” (Herrera Flores, 2008 en Barragán, et al: 8).

Tenemos entonces que el PP es un concepto amplio, un concepto que puede abarcar diferentes formas de entender la participación, desde definiciones específicas¹⁰ como la de Herrera y Goldfrank, o la de Sintomer que es más “vaga”.

Para poder estudiar los PP hay que conseguir una serie de “normas” o regularidades con los cuales poder diferenciarlos de otras herramientas. Para tal cometido se va a utilizar la definición de Barragán, Romero y Sanz. Ellos hablan de cuatro características comunes a todos los PP: a- discusión en torno a finanzas públicas; b- se desarrollan en unidades territoriales acotadas; c- son experiencias periódicas, con cierta continuidad, generalmente anualmente y d- incluyen la rendición de cuentas en el proceso.

3.6-¿Y cómo estudiar los PP?

Completado este primer paso, donde es fundamental marcar las líneas entre lo que se entiende por PP y lo que no, es hora de dar un paso más en este sentido. A pesar de ser un concepto finito y normativamente acotado (por un tema de practicidad académica y de ordenamiento de las ideas), el mismo puede tomar diversas formas, y por su heterogeneidad de hecho las toma. Es en este punto que surge la pregunta de cómo clasificar los presupuestos participativos, cómo poder ordenarlos entendiendo que hay ciertas regularidades que se mantienen. En tal sentido se indaga en la literatura para hacer un foco específico en las “similitudes” diferenciadas.

Goldfrank (2011) habla de que hay dos cosas muy importantes a la hora de analizar el PP y su éxito. Por un lado “las condiciones previas” y “el diseño institucional”. Si bien ambas cosas son muy importantes este trabajo se enfocará en la parte de diseño del PP. Volviendo a Goldfrank, él dice que hay ciertas características del diseño que son importantes de tener en cuenta: necesidades inmediatas vs planeación a largo plazo; informal vs formal; deliberación; supervisión centralizada; reglas e información asequibles.

Si bien las variables de las que habla Goldfrank van a estar presentes en este trabajo, por su vigencia e importancia, las que sirven de eje son las propuestas por Barragán, Romero y Sanz en “Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos” y sistematizadas por Paula Ferla en un cuadro de fácil lectura en su tesis de maestría sobre el PP de San Carlos, Maldonado,

¹⁰ Otro que maneja una definición similar es Ubiratan De Souza, uno de los primeros teóricos de los PP.

Uruguay. Hay algunas variables que no están en el trabajo de Barragán, Romero y Sanz y son propuestas por Paula Ferla.

El uso de esta matriz, además de proveer de muy buenos insumos para el análisis práctico permite darle continuidad académica a un tema como el PP en Paysandú, ya que Iván Sánchez utiliza las variables de estos mismos autores para su trabajo “Control Político y Presupuesto Participativo. Sobre la eficacia de los modelos en Paysandú”.

Barragán, Romero y Sanz, hablan de clasificar según: a- el tipo de actores que participan, si son de base individual o de base asociativa; b- por cómo se regula el proceso (autorregulación o heterorreglados); c- en base a la función de la participación, si es consultiva, vinculante o incluye otras formas; d- la forma de clasificarlos es por el tipo de democracia que pregonan, si es deliberativa o no; e- por ultimo hablan de cómo se van a llevar adelante los proyectos ganadores, algunos son con coparticipación y otros solo en calidad de fiscalizadores.

También presentan una clasificación según los fines que persiguen. Así tenemos que algunos buscan reformar la administración; otros la creación de una democracia participativa y fortalecer el tejido social o los que buscan una redistribución justa de los recursos públicos. Por ultimo dicen que se pueden clasificar según la importancia que la administración les otorga a los PP, medida esta como la cantidad del presupuesto que se les destina.

Volviendo a Ferla, lo que ella hizo fue organizar la información de Barragán, Romero y Sanz en un cuadro donde la información esta muy bien sistematizada, además de agregar algunas variables. Tenemos por un lado las variables y dimensiones y en el otro los valores que pueden tomar según los diseños. Lo que se hizo fue enfrentar por separado los modelos con este cuadro y así poder categorizarlos.

Matriz de estudio para PP.

Cuadro 1

VARIABLE / DIMENSIÓN		VALOR
Marco ideológico		Democracia Participativa
		Democracia Deliberativa
		Nueva Gestión Pública
		Gobernanza
		Neo corporativismo
		Empowerment, desarrollo comunitario, movimientos populares (Sintomer et al., 2012)
Objetivos	Administrativa	Eficiencia Transparencia Reducción del clientelismo Legitimidad Modernización
	Política	Profundización democrática Proximidad Estado-ciudadanía Aprendizaje democrático Consenso social
	Social	Ciudadanía activa Inclusión Justicia social Fortalecimiento tejido social
Participantes		Organizaciones (base asociativa) Individuos (base individual) Organizaciones e individuos (base mixta)
Modalidad de participación		Directa Indirecta (delegados electos) Directa e indirecta (mixta)
Grado de poder que se delega a la ciudadanía	Nivel de participación	Consulta Decisión Gestión compartida Control
	Porcentaje del presupuesto sobre el que se puede incidir	Entre 2% y 10% del presupuesto total ejecutado ¹⁹ 100% del presupuesto
	Definición de las reglas	Heterorreglados Autorregulados
Relacionamiento ciudadano		Deliberativos No deliberativos ²⁰
Dispositivos para la participación		Asambleas Consejos – Foros Votaciones
Dimensión territorial a la que refieren las decisiones		Barrio Región Ciudad
Grado de institucionalización del proceso		Institucionalizado por ley Reglamentado Reglas informales
Órgano responsable		Ejecutivo Divisiones municipales

Como vemos, el cuadro maneja como variables principales las siguientes: Marco Ideológico, Objetivos (dividido en tres dimensiones que son Políticos, Sociales y Administrativos), Participantes, Modalidad de la Participación, Grado de Poder delegado a la ciudadanía (dividido en tres dimensiones: Nivel de participación, % del presupuesto sobre el que se incide y definición de las reglas), Relacionamiento ciudadano, Dispositivos para la participación, Dimensión territorial a las que refieren las decisiones, Grado de institucionalización del Proceso y por ultimo el Órgano responsable.

Antes de comenzar el análisis es pertinente decir que en la variable “Dimensión territorial a la que refieren las decisiones” se agregaron algunos valores que no estaban en el cuadro. Hay autores (López, Carmona, y Martínez, 2012) que sugieren que esta variable se puede atender en dos dimensiones, por un lado los PP territoriales que trabajan con cierta parte del territorio previamente delimitado y los PP temáticos que lo que hacen es entender a la ciudad como un todo y centrar la participación según “temas críticos” que cortan transversalmente a toda la ciudad. la refieren como un todo y a partir de estos priorizar ciertas acciones con el fin de mitigar esos problemas.

4- Los distintos diseños de PP.

En este capítulo se presentan los distintos diseños institucionales de PP con las variables del cuadro. Se divide en dos partes, siendo la primera para el PP de la administración del partido Frente Amplio con Julio Pintos como intendente, de ahora en más PP 1 y segunda para el PP de la administración del partido Nacional con Bertil Bentos como intendente, de ahora en más PP 2.

4-A- El diseño del PP 1. Gobierno de Julio Pintos, Frente Amplio.

4-A-1-Marco ideológico.

El PP 1 contiene ideológicamente aspectos de muchos de los valores que se observan en el cuadro, con excepción de la Nueva Gestión Pública y el Neo Corporativismo. Y si bien algunas de esas teorías tienen muchos conceptos en común, al hacer un detenido análisis veremos que donde mejor se puede ubicar es como *democracia participativa*.

Para las elecciones departamentales de 2005 el programa del Frente Amplio no hablaba de PP. Desde el sector de Julio Pintos se vinculaba la *democracia participativa* con la descentralización que sí era una de las líneas estratégicas más importantes del programa. En este sentido, luego de un seminario en Paysandú, organizada por “El Centro de Estudio Paysandú”, donde el politólogo Daniel Chávez expone sobre los PP es que la Secretaria General Helena Heinzen entiende que esta herramienta puede servir para canalizar la idea de “democracia participativa” y siguiendo la sugerencia del mencionado politólogo, aprobación mediante del intendente Pintos, es que aparece en la órbita departamental la política PP.

En la entrevista en profundidad con Heinzen, se observa, en todo momento, un conocimiento académico sobre la participación ciudadana, el desarrollo local y la descentralización. Al ser consultada sobre que entendía la administración por participación ciudadana la respuesta fue la siguiente: “Fue un concepto que fuimos armando, pero lo que sí sabíamos como equipo de gobierno era que teníamos que tener más presente a la gente, no adivinar lo que quieren [...] para saber lo que el pueblo quiere hay que organizar la demanda, eso es participación ciudadana. [...] Profundizar la ciudadanía, hacer que el ciudadano se empodere, sea más conciente, por eso, en las asambleas por distrito siempre tratamos de darles información sobre los presupuestos departamentales” (Entrevista en profundidad Helena Heinzen).

En tal sentido la administración Pintos basa su herramienta PP en la visión de que ampliar los espacios de decisión y control a la sociedad civil es fundamental, no solo para una mejora en la gestión, sino que es la manera en la cual el ciudadano puede desarrollar a pleno sus capacidades democráticas. Esta lógica es lo que se busca con la *democracia participativa*¹¹, entendida como “sistema democrático de gobierno que para resolver los problemas de la vida social, en cada uno de los niveles, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible” (Ganuza, 2003 en Noboa Et Al, 2013: 12).

El PP 1 puede situarse también en el concepto de *gobernanza*, lo que refuerza la idea principal de *democracia participativa*, ya que la gobernanza, si bien es un concepto muy amplio, se refiere a la idea de ampliar el “juego político” a más actores. Por *gobernanza* se entiende la nueva forma de asumir mayores niveles de “vinculación y cooperación entre actores estatales y no estatales a partir de los cuales se establecen redes mixtas de decisión e intercambio” (Maintz (2001); Pierre (2000); Pierre y Peters (2000); Peters (2003) y Natera (2004) en A. López, R Carmona y C Martínez 2012; 2).

En este mismo sentido va la idea de Sintomer (2012) cuando habla de *empowerment*, de desarrollo comunitario y movimientos populares, donde la idea es fortalecer una sociedad civil con armas democráticas para generar nuevos y relevantes actores.

4-A-2-Objetivos.

Esta variable se divide en tres dimensiones: a- administrativos, b- políticos y c- sociales. Antes de hacer el desglose por dimensión es importante remarcar la interconexión que tienen todos estos objetivos y la similitud entre ellos.

a- Los objetivos a nivel administrativos que persigue el gobierno de Pintos son varios, pero principalmente podemos decir que son 2: *modernización y transparencia*.

La *modernización* es un aspecto fundamental de la herramienta, esto significa darle otra impronta a la administración y trascender los roles departamentales del ABC¹². Al ser consultadas las autoridades políticas de la administración Pintos (Heinzen y Caraballo) del por qué implementar el PP, la respuesta fue, en ambos casos, contundente y similar: “Había que hacer algo diferente y

¹¹ “Es posible identificar tres corrientes principales en los debates académicos sobre la democracia participativa: la “pluralista”, la “deliberativa” y la “societal”. La primera [...], pone el énfasis en la interrelación entre las asociaciones cívicas y las instituciones representativas, en el marco de procesos orientados a potenciar una mayor participación de los ciudadanos en el control sobre los poderes del Estado en los periodos interelectorales” (Chávez; 2011; 45)

¹² Por ABC se entienden las competencias tradicionales de los gobiernos departamentales como barrido, alumbrado, cordón cuneta, calles, tránsito, etc.

rápido, se necesitaban acciones, cambiar la cancha, mostrar que se está en presencia de una administración distinta, con otras intenciones” (Entrevistas en profundidad a Guillermo Caraballo).

La intendencia apuesta con el PP a generar un cambio cualitativo y cuantitativo en el relacionamiento con los ciudadanos, a generar espacios más amplios de relacionamiento que se pongan a tono con los tiempos que se viven. Y en esto está implícita la eficiencia y la legitimidad como valores que trae la modernización de “la cosa pública”.

Por otra parte la *transparencia* se advierte como un valor supremo, ya que es indispensable en la modernización. El PP le permite a la administración mostrar cómo ejecuta parte del gasto y no solo eso, sino que es una forma de que la gente vea cómo se trabaja en el ámbito público y sirve para desmitificar el hecho de que “no se trabaja”. El ciudadano por medio de esta herramienta adquiere nociones de lo que es la “eficacia pública” (Ferla, 2014, 20)

b- Los objetivos políticos son *Aprendizaje y profundización democrática*.

Al ser consultada Heinzen por los objetivos principales del PP responde lo siguiente: “Formar ciudadanía y cambiar paradigmas” (Entrevista en Profundidad Helena Heinzen). Con la primera parte de su respuesta Heinzen nos dice lo que la IDP espera del PP en materia de objetivos políticos. Una herramienta donde los ciudadanos puedan empoderarse y mejorar su vida desde la acción en el espacio donde viven. Son dos tiempos íntimamente relacionados, primero el ciudadano hace suya la herramienta, la entiende, confía en ella, y a partir de esto, comienza a utilizarla, lo que genera a nivel macro, una herramienta más para el ciudadano.

La siguiente cita reafirma lo expuesto anteriormente: “Por ultimo, uno de los mayores desafíos que este tipo de procesos implica para cualquier gobierno, que refiere a la cuestión de abordar el mismo como un proceso social de construcción de nuevas formas de poder democrático. Para los gobernantes, conlleva la necesaria voluntad política de transferir cuotas de poder concentradas históricamente en el gobierno hacia la ciudadanía, y para ésta, el desafío mayor de asumir dicho poder, como parte de un aprendizaje dialéctico que somete a los involucrados a tensiones constantes que deben ser sorteadas con voluntad política, claridad en los objetivos finales y fortalecimiento de la sociedad civil y el Estado” (Publicación IDP, 2010: 15).

c- Los objetivos sociales son fortalecimiento *del tejido social y ciudadanía activa*.

“La decisión de instalar el PP, fue tomada con la convicción de que se instalaba una forma diferente de participación. Diferente para las organizaciones sociales que estaban acostumbradas a relacionarse con la intendencia de una determinada manera, y diferente para la fuerza política en el poder que debía conjugar las prácticas participativas que le son muy caras a sus principios, con las normas municipales e institucionales y teniendo a la ciudadanía toda como interlocutor”. (Publicación IDP, 2010: 22)

El PP busca que el tejido social gane en actores (más voces) y que estos adquieran legitimidad frente a la sociedad y la misma administración. Se busca que estos estén activos, concientes de sus derechos y oportunidades, que ejerzan su poder ciudadano.

4-A-3-Participantes.

*Base mixta.*¹³ En *organizaciones* en el momento de presentar proyectos para ser elegidos como prioridades e *individual* en el momento de votar esos proyectos. Si bien en las asambleas la participación muchas veces es individual, esta participación individual tiene de fondo una organización.

Este tipo de participación es de tipo delegativo más que representativo. La participación delegativa responde más a organizaciones sociales, la delegación es más horizontal, la accountability es directa en estas relaciones, mientras que la representación es más vertical, es lejana, si el representante no sigue los mandatos de sus representados en la democracia representativa no pierde su condición de tal hasta que medien elecciones nuevamente.

En un principio (2005) los requisitos para presentar proyectos eran escasos lo fue generando algunos problemas a la hora de entregar dinero a personas sin un respaldo jurídico para realizar las obras. Es entonces que a partir del año 2006 se optó por tener que presentar la firma de 25 vecinos y personería jurídica o el apoyo de alguna institución u organización que la tuviera y diera su aval a tal proyecto.

Un gran cambio que se observó a fines del periodo PP 1, para el 2008, fue que una misma institución no podía presentar más de un proyecto, limitando así ciertas condiciones que favorecían año a año a los mismos.

Para una mejor caracterización de los participantes centrados en la convocatoria de parte de la administración se utilizarán insumos por fuera de la matriz de estudio.

En el marco teórico se manejó la idea de Navarro (1999), quien dice que las organizaciones que participan en instancias como el PP pueden variar con el color político de turno por los cambios en las lógicas de convocatoria que favorecen a unos u otros. Otro aspecto importante en los participantes es ver si una herramienta como el PP logra generar nuevos actores o tiende a reproducir la situación. En tal sentido se presenta brevemente un perfil de los participantes del PP 1 haciendo foco en el nivel organizativo que tienen las instituciones cuyos proyectos fueron seleccionados. Para

¹³ El PP es una herramienta con diferentes momentos. Por lo general hay dos tiempos bien diferentes, primero se hace un llamado a presentar proyectos, organizando asambleas a nivel de distritos o de ciudad y luego se llama a elecciones para elegir entre los proyectos. Este es el modelo, a groso modo, del PP en Paysandú.

hacer esto se recurre al análisis de los proyectos por finalidad de los mismos, algo que Iván Sánchez sugiere tiene una relación directa con el nivel organizativo.

Viviana Martínez, la encargada de la Publicación IDP (2010) separa los proyectos ganadores para el análisis cuantitativo según tres variables¹⁴ y sus respectivas categorías. Una de estas variables es “finalidad del proyecto”.

Si se observa por finalidad tenemos que un 82 % de los proyectos electivos¹⁵ fue para la finalidad “Promoción Social”, un 5% “Gestión Ambiental y un 13% para “Espacios Públicos”, mientras que las otras categorías “Productivo” y “Fortalecimiento Institucional” tienen 0%.

Ahora bien, “el modelo participativo priorizó lo social en relación al equipamiento urbano básico, y fueron priorizada áreas de competencias propias del gobierno central en relación a las áreas de competencia de la Intendencia. También se observa que las iniciativas o proyectos sociales fueron impulsados por organizaciones de fuerte institucionalidad que fueron desplazando a redes populares como vecinos de barrios concretos, que por lo general presentaban proyectos de saneamiento, arreglo de calles y veredas, higiene, iluminación y semaforización; todas del ámbito de competencia propia de IDP” (Sánchez, 2011; 43).

Lo importante de esta afirmación es resaltar la asociación que hay entre proyectos de mejoras urbanas y saneamiento con organizaciones de corte “informal” o baja capacidad organizativa y del otro lado los proyectos sociales que son avalados por organizaciones con una fuerte institucionalidad.

Sánchez (2011), dice que las organizaciones de fuerte institucionalidad desplazaron a las redes populares como “vecinos de barrios concretos” pero si uno observa el PP 1¹⁶, hay comisiones de fomento, organizaciones de barrio, comisiones vecinales, etc. Agrupaciones con bajo nivel de organización, que presentan y logran “ganar” en proyectos sociales. Ahora bien, estos proyectos sociales que si fueron seleccionados tenían de fondo una institución formal detrás: un liceo, un CAIF, un Farol Comunitario¹⁷, una escuela, una policlínica, ONG, club deportivo, etc.

Tenemos entonces, que los desplazados fueron aquellos que no contaban con una institución formal de soporte a la cual remitir el proyecto, y que justamente son en general los que piden por proyectos en el espacio público (calle, cordón, plaza, saneamiento), como dice Sánchez, “equipamiento urbano básico”. Podemos decir que la afirmación de Sánchez (2011) es correcta, que

¹⁴ Ver Anexo I, cuadro 2 (pagina 60).

¹⁵ Al hablar de “proyectos electivos” incluye procesos fuera de Paysandú capital, los cuales quedan por fuera de este estudio, pero al hacer el cálculo para Paysandú capital tenemos que las variaciones no son significativas, por lo cual se toma el dato como valido. Por más información ver Publicación IDP 2010: 57, cuadro 9.

¹⁶ Ver Publicación IDP 2010; 74 y Anexo I, cuadro 4 (pagina 60).

¹⁷ Los Faroles Comunitarios son instituciones creadas por la IDP en la administración Pintos y su función es la de integrar y mejorar la calidad de vida de los jóvenes.

si se observa en el PP 1 una evolución constante en los proyectos “ganadores” que remiten a organizaciones institucionalizadas frente a las de baja capacidad organizativa.

Este tipo de participación puede generar ciertos problemas. Las organizaciones (las formales un poco más por sus recursos previos) conformes pasa el tiempo van aprendiendo el uso de la herramienta y se apoderan de ella. Dejar que pase esto genera un peligro, que ya fue mencionado, que es seguir empoderando actores con recursos.

En la entrevista en profundidad, Helena Heinzen dice estar al tanto de esto, y que, en caso de un segundo gobierno de su fuerza política (que no se dio) sería una de las cosas a mejorar. Ella habló de la “profesionalización de los actores participativos” (Entrevista en profundidad Helena Heinzen).

4-A-4-Modalidad de Participación.

Mixta. Es lo mismo que la anterior. En la instancia de presentación de proyectos se trabaja a nivel *colectivo* mientras que a la hora de elegir por un proyecto eso se hace de forma *individual* y *secreta*.

En la primera edición se realizaron asambleas distriduales para dar a conocer la herramienta e invitar a los vecinos a participar. En ese año muchas de las ideas se canalizaron en esas mismas asambleas, donde los funcionarios municipales anotaron las propuestas de las personas y luego generaron los proyectos.

Esto cambió mucho para los siguientes años, donde un proceso de maduración de la herramienta se percibe, en consonancia con los requerimientos de los participantes.

A partir de 2006 y de la creación de la Unidad de Presupuesto Participativo, la presentación de los proyectos se entregan en la citada dependencia por escrito en formularios específicos para eso y en un tiempo acotado que previamente se hace de público conocimiento con asambleas distriduales, información radial, televisiva y en prensa escrita.

Es importante remarcar que en esas asambleas también se discuten los principales cambios que operan en las reglas de participación, así como se da un intercambio con el vecino directamente en su “espacio”, ya que son a nivel barrial y distridual.

4-A-5-Grado de Poder que se delega a la ciudadanía.

Esta variable se divide en 3 dimensiones: a-nivel de participación; b- cantidad de presupuesto que se pone a consideración de la ciudadanía; c- definición de las reglas.

a- El nivel de participación para el PP 1 presenta más de un valor. Es de *control*, *decisión* y en un principio *gestión compartida*.

Es de *decisión* porque el proceso participativo determina ciertas prioridades en la inversión que de pasar las pertinencias técnicas se convierten automáticamente en proyectos a financiar por el GD.

Annunziata (2011), al igual que otros autores, maneja la teoría de que al ser los propios gobiernos departamentales quienes juzgan la pertinencia técnica, hacen al PP una instancia de Consulta y no de decisión.

En el caso del PP 1 las maneras en que las propuestas se evaluaban fueron cambiando.

En un principio (2005) esto dependió directamente de la Secretaría General. A partir de 2006 se encarga la unidad de PP con la ayuda de las distintas direcciones de la Intendencia competentes en los diferentes proyectos. Esto se hizo no solo por entender que las distintas unidades podían prestar apoyo técnico, sino que se incluyó como parte de un plan democratizante a la interna de la administración, para tratar de generar con el PP no solo cambios en el relacionamiento de la ciudadanía con la Intendencia sino también al interior de la misma. (Viviana Martínez; 2007)

No solo la viabilidad fue competencia de distintas dependencias de la administración por fuera de la UPP (Unidad de Presupuesto Participativo). Por la modalidad del PP en ciertos proyectos la IDP trabajó con los responsables de presentar esos proyectos, más que nada en los comienzos del PP, lo que supuso luego algunos problemas.¹⁸ Esto demuestra que existió *gestión compartida*.

Para los años 2008 y 2009, que estaba creada la comisión de seguimiento de PP¹⁹, estos tenían cierta incidencia en la evaluación, más que nada actuando como órgano de contralor para la transparencia del proceso. Esta comisión refuerza uno de los objetivos administrativos, la transparencia, lo que hace que el PP 1 sea también de *control*.

Volviendo a la crítica de Annunziata, si bien es cierto que se observan reglas donde la discrecionalidad del GD (gobierno departamental) es amplia, en el tema de la viabilidad y pertinencia técnica, es importante recalcar que los proyectos votados son siempre ejecutados, por lo que hay poder de *decisión*. Esto se refleja a lo largo de todo el quinquenio: proyecto votado, proyecto ejecutado.

¹⁸ Por más información Viviana Martínez, 2009.

¹⁹ Al fines de 2007 la IDP invita a todas las organizaciones responsables en la gestión de proyectos a crear, una comisión de seguimiento con representantes de todos los distritos. Su rol fue de “evaluador, asesor y apoyo a las organizaciones” (Publicación IDP, 2010, 35)

b- El monto destinado representa el 3% del presupuesto total. Si observamos este 3% dentro del presupuesto flexible, el que es destinado a inversiones, que se sitúa en el orden del 17% del total, el monto del PP toma otra dimensión, y se sitúa en el orden del 12 o 15%²⁰.

Para la primera experiencia se destinaron \$u 1.500.000 para cada uno de los seis distritos. Para las siguientes ediciones 2006 y 2007 el monto fue el mismo \$u 1.500.000 por distrito, pero el distrito Sur se dividió en dos, por lo que eran siete y aparece una regla muy importante limitando los montos a \$u 250.000 por proyecto, lo que aseguraba que al menos seis proyectos fueran seleccionados. Esta regla se creó porque en 2005, en un distrito, un proyecto ganó una considerable parte del monto y dejó a otros proyectos sin recursos.

Para 2008 y 2009 se recortó el monto a \$u 1.400.000, con un máximo de \$u 200.000 por proyecto, lo que garantizaba siete proyectos seleccionados. Para 2008 y 2009 se crea el PP Joven que reparte \$u 700.000 con un monto máximo de \$u 100.000 por proyecto, el mismo no es “territorial” sino que es a nivel temático²¹ y de toda la ciudad. Otra diferencia era que los proyectos eran presentados y votados por jóvenes de entre 14 y 25 años.

Es importante mencionar en este PP la generación de acuerdos internacionales que supusieron ingresos extras, tanto en RRHH, como materiales e información. También lograron generar en esos acuerdos insumos de otro tipo como el generado con el CLAEH, que fue una especie de auditoría.

Finalmente destacar que al poner a disposición de la Unidad de PP otras dependencias y sus RRHH la IDP, indirectamente puso otros insumos y recursos para llevar adelante el PP, esto es difícilmente cuantificable pero nos muestra la idea de un proyecto integral y no puntual.

c- El PP 1 fue *heterorreglado*, las reglas las puso siempre la Intendencia, fue un modelo *top-down*, tanto en lo que refiere a reglas generales del proceso como en la pertinencia y viabilidad de los proyectos.

Hay que hacer una aclaración, a fines de 2007, luego de las elecciones de la edición del PP se creó la comisión de seguimiento de PP con integrantes de las organizaciones ganadoras y representantes de todos los distritos. Esta comisión supuso un “rol de evaluador del PP, funcionando como un grupo asesor y de apoyo a las OSC y ciudadanos en la ejecución de los proyectos”. (Publicación IDP, 2010; 35). Se dijo que esta comisión podría suponer un cambio en la definición de las reglas y en el

²⁰ El monto total destinado al PP para Paysandú capital está en el orden de los \$u 45.000.000, (Publicación IDP, 2010: 55, cuadro 6) y la cantidad de proyectos seleccionados es de 239, esto da un promedio de \$u 188.284 por proyecto.

²¹ Por más información sobre las diferencias entre los PP temáticos y territoriales ir a la sección 4-A-8 “Dimensiones sobre las que refiere el PP”.

tema de la pertinencia técnica, otorgando voz a los ciudadanos, la cual no se dio ya que más que nada actuó como órgano de contralor y asesoramiento para los participantes.²²

4-A-6-Relacionamiento ciudadano

No deliberativo.

Deliberación que “proviene del latín “libra”, significa balanza, y refiere a la posibilidad de medir y evaluar razones” (Fernanda Diab, 2011: 1). En tal sentido podemos agregar lo siguiente “la deliberación supone aceptar la autoridad del mejor argumento, en vez de la autoridad jerárquica [...] constituye un proceso de discusión pública en que las propuestas que se ofrecen para apoyar la toma de decisiones están respaldadas por justificaciones o razones que apelan a intereses públicos” (Fung 2003 en Cunill, 2011; 126).

Como dice Sánchez (2011; 34) basta mirar los espacios y los tiempos donde se pudiera dar la deliberación para comprender que no hubo.

En cierto momento, al implementar la regla (en 2008) de que una institución no podía presentar más de un proyecto se logró generar ciertas estrategias tendientes al consenso e instancias de intercambio entre las organizaciones en las asambleas distrituales pero no deliberación. Estas estrategias no se basaron en un consenso o un entendido de que era menester resolver ciertas prioridades antes que las propias, no remitían a razones de interés público, fueron más bien estrategias para mejorar las posiciones individuales de los actores.

4-A-7-Dispositivos para la participación.

La participación principalmente se dio en las *instancias de votación* y en las *asambleas distrituales*.

Los habilitados para votar eran todos los residentes de Paysandú a partir de los 16 años, esto fue hasta el año 2008 donde se bajó la edad a 14 años. Se vota con el documento de identidad, y no hay distinción de lugar de residencia. Al principio (hasta el 2007) se podían votar hasta 3 proyectos todo dentro del distrito donde se concurría a votar, luego se podía elegir 3 proyectos de cualquier parte de la ciudad (capital departamental).

²² Por más información en este sentido Iván Sánchez (2011, 34-35) realizó entrevistas con participantes y políticos locales de la época que pueden ayudar a comprender y visualizar por que el PP es heterorreglado.

Para participar en las asambleas se debía representar a alguna organización participante en calidad *delegativa*, o en su defecto participar de observador, lo que estaba habilitado a todo público.

Las asambleas, salvo la del 2005, sirvieron para dar comienzo al PP, comentar los cambios en las reglas, rendición de cuentas y generar una instancia de aproximación hacia la ciudadanía. No fueron instancias fermentarias de intercambios (salvo la de 2005) entre los actores sobre apreciaciones de la ciudad ni como solucionar problemas puntuales ni para generar “redes”.

Por su parte dentro del quinquenio existieron instancias para mejorar la participación en forma de seminarios y talleres²³ dirigidos tanto a colectivos como a personas individuales con intención de aprender de la participación en general y de la herramienta PP en particular. Si bien estos no eran espacios de participación directamente, se realizaban con la mirada puesta en la mejora de la misma. Hay que destacar que los talleres y seminarios, en general, fueron realizados por instituciones ajenas a la IDP.

En el mismo sentido la IDP generó un 0800 para brindar ayuda y poder atender todo tipo de consultas. Por eso si bien las elecciones fueron muy importantes, no hay que desconocer tanto las asambleas como el resto de insumos que proporcionó la administración.

4-A-8-Dimensión sobre las que refiere el PP- Temática o Territorial.

Es importante observar primero las diferencias entre los PP para luego clasificarlo.

En el PP territorial “se trata de favorecer la aplicación de esta política en todo el territorio de los distritos en cuestión, fortaleciendo el entramado comunitario propio de las distintas zonas en que se suele subdividirse la superficie del municipio (ciudad). En las experiencias temáticas, se trata de lograr pensar a la ciudad en su conjunto, contemplando cuestiones transversales que exceden al ámbito territorial de pertenencia inmediata de vecinos y vecinas” (A. López, et al, 2012:15).

El PP 1 fue territorial, la ciudad se dividió en seis distritos al principio para luego agregarse uno más en el 2006.

Para el caso de Paysandú lo que se hizo fue generar un mapa de las actividades realizadas por la Intendencia y las organizaciones de la sociedad civil. Para esto se cruzaron los datos de todas las direcciones generales. “¿Qué se hace?”, “¿cómo se hace?” y “¿en dónde se hace?”, lo que generó un mapeo de los distintos servicios (recolección, barrido, alumbrado, basurales endémicos, provisión de agua potable, cordón cuneta, comedores, guarderías, policlínicas, etc.) por barrio. Este trabajo deriva

²³ El CLAEH realizó en Paysandú 6 talleres y 1 seminario. También hay que decir que las autoridades políticas participaron de foros nacionales e internacionales donde se exponía la experiencia sanducera, por más de esto leer Publicación Departamental 2010.

en un gran mapa de la ciudad muy específico y esclarecedor del estado de lo que hacen la Intendencia y algunas organizaciones de la sociedad. A partir del mismo y “centrado en las carencias y servicios” (Entrevista en profundidad Helena Heinzen) se crean los distritos, en un principio seis, ampliándose a siete en el siguiente año.

Tuvo también, bajo las recomendaciones de Viviana Martínez y su equipo, un aspecto temático con la inclusión del PP Joven en el año 2008. En este caso la situación que se observaba como “problemática” era la poca participación de los jóvenes en el PP en toda la ciudad. En la primera experiencia se presentaron 40 proyectos y se obtuvieron 1.952 votos y en la segunda se presentaron 36 proyectos y 3.345 votos.²⁴

4-A-9-Grado de institucionalización.

El PP 1 estuvo reglamentado por la administración departamental. En un principio se observa que había muchas reglas informales o no muy claras, pero conforme pasaron los años esto se fue corrigiendo. En esto juega un rol muy importante la determinación de la IDP de salir a buscar insumos externos de contralor para poder analizar de manera bilateral el proceso, lo que ayudó a hacer autocrítica y corregir algunas situaciones, un ejemplo es el PP joven, donde una institución externa (CLAEH) demuestra la poca participación de esa minoría y en tal sentido se actúa al respecto.

A nivel administración se intentó crear un quinto departamento, el de descentralización que por un tema de mayorías en la Junta no se pudo concretar y quedó como dirección. En relación de dependencia directa de esta dirección se creó la unidad de PP que sirvió de sostén para garantizar una mejor aplicación de la herramienta.

Igualmente existieron muchas situaciones donde las reglas no eran claras y se resolvían según criterios no escritos que pueden variar según los humores de los responsables. También existieron circunstancias, como a la hora de entregar los recursos por la administración, donde por problemas legales se cambiaron reglas y se implementaron nuevos requisitos a los adjudicatarios de proyectos, lo que es muy peligroso para una herramienta de participación.²⁵

4-A-10-Órgano Responsable.

²⁴ Por más información ver Publicación IDP 2010: 37.

²⁵ Por más información leer Viviana Martínez 2009.

El encargado de llevar adelante el PP 1 fue la Unidad de Presupuesto Participativo que dependía de la Dirección de Descentralización, salvo en la primera edición que se llevó adelante por la Secretaría General.

Es importante remarcar que si bien fue así, el ejecutivo estuvo muy presente en todo el periodo 2005-2010 y también participaron otras unidades y dependencias municipales, tanto en el asesoramiento técnico como en la realización de proyectos. Esto en el entendido que, para la administración Pintos, el PP era una herramienta con fines al interior de la administración, ya que la idea de cambiar paradigmas incluía a la propia IDP.

Esta idea es importante remarcarla porque no solo costó tiempo y esfuerzo sino que generó situaciones de tensión dentro de la IDP y entre correligionarios de fuerzas políticas. Mismo las unidades que prestaban apoyo en muchos casos veían al PP como algo puntual, una herramienta de un tiempo concreto sobre la cual tenían ciertos recelos²⁶. Esto no quita la fuerte convicción por parte del ejecutivo municipal para con el PP 1, que fue una de las políticas insignia, hacia afuera y hacia adentro.

4-B- El diseño del PP 2.

4-B-1-Marco Ideológico.

El PP 2 presenta algunas dificultades a la hora de encasillarlo en los valores presentados en la matriz. Al comenzar a indagar a fondo sobre los sustentos ideológicos del PP 2 se está ante una situación dual.

Por un lado está el marco ideológico que maneja la Intendencia a nivel macro o nivel de su ejecutivo y en tal sentido es importante remarcar que el PP no estaba en el programa de gobierno del partido Nacional ni en sus líneas estratégicas de gestión.

En la entrevista en profundidad con la Secretaria General Mónica Peralta, al ser consultada sobre qué entiende la IDP por “participación ciudadana” responde lo siguiente: “que la ciudadanía, que la población participe. Participa no solo aportando los temas y proyectos, sino aporta y logra que el barrio y la zona vote favorablemente el programa que más les interese” (Entrevista en profundidad Mónica Peralta). Y al indagar un poco más, sobre si hay una concepción de que el PP es una herramienta con vista a otros fines o más bien que el beneficio se observa en la presentación y

²⁶ Por más información leer Viviana Martínez 2009.

votación de proyectos la respuesta fue: “se maneja la satisfacción del ciudadano” (Entrevistas en profundidad Mónica Peralta).

El 22 de octubre de 2010 tiene lugar una sesión extraordinaria de la Junta Departamental solicitada por la edila Patricia Vásquez Varela (PN) con motivo de tratar el tema Presupuesto Participativo a moción del edil Daniel Benítez (FA). En la misma se llaman a sala al Director de la Dirección de Participación Ciudadana, Salivvonzcyk y al coordinador de la Unidad de Presupuesto Participativo Roque Jesús.

Para tal motivo se crea un documento en el que se destaca lo siguiente “Las prácticas de participación ciudadana vienen siendo aplicadas desde hace varios años en Gobierno Subnacionales y Locales de los cinco continentes, de distinto tinte político, [...] Hoy en día es una modalidad específica de gestión local recomendada y difundida por distintos agentes internacionales como el BID, PNUD, UE, CGLU (Unión de gobiernos y ciudades locales). Se desmitifica la exclusividad de que es una iniciativa de izquierda” (Documento Departamental, UPP, DD, Sesión JD, 2010; 1).

En la sesión extraordinaria de la Junta se dice que se barajaron tres opciones con respecto al PP, o bien eliminarlo, desconociendo las “[...] practicas y o procedimientos exitosos como instrumentos válidos [...] esto sería en concreto, en el caso del PP, ignorar la importancia del involucramiento ciudadano en la gestión de los recursos públicos” (Sr. Salivvonzcyk, Acta N° 1108 JD, 2010: 3). La segunda opción era refundarlo, empezar de cero “[...] desconocer que la política de participación es un aprendizaje constante y acumulativo que trasciende los libretos político...” (Sr. Salivvonzcyk, Acta N° 1108, JD, 2010: 3). Y por último la tercera opción, la de continuarlo, que es la que se elije basándose en dos grandes puntos: el primero “[...] mejora de la gestión con participación de la ciudadanía y su involucramiento en la administración de recursos. Entendemos que es una herramienta de participación ciudadana que posibilita al vecino influir en la toma de decisiones que determinan el destino de los recursos” (Sr. Salivvonzcyk, Acta N° 1108 JD, 2010: 3). El segundo argumento es “[...] la eficiencia en asignación de recursos y ejecución de los mismos. Permite incluir en el Presupuesto de la Intendencia Departamental una cuota parte destinada, según la jerarquía u orden de prioridades...” (Sr. Salivvonzcyk, Acta N° 1108 JD, 2010: 4).

En otro documento departamental “Informe de Unidad de PP de Junio de 2011” se puede leer que la dependencia (la unidad de PP) está abocada a cuatro funciones principalmente. La primera es el sostenimiento económico, enfocados en pagar lo adeudado por la antigua administración en materia de proyectos 2009 (En el año 2010 no se realizó el PP). La segunda es el fortalecimiento institucional, reformulándolo²⁷ en cuanto a sus “bases operativas, proyección presupuestal 2010-

²⁷ Esto es contradictorio en cierta manera ya que en la Junta Departamental se dijo que no se iba a reformular el PP.

2015” (Informe de unidad PP). En tercer lugar se menciona el lanzamiento de la edición 2011 y por ultimo, el cuarto punto es la rendición de cuentas públicas sobre la gestión en ejecución y pago de los PP 2009-2010.

La herramienta PP se observa con una función limitada y puntual, de gestión y eficacia, sin dejar de reconocer sus beneficios, por su contenido participativo, en el plano democrático. Si bien hay cierta exaltación de la participación como valor democrático importante y asociado a lo popular, al excluido, no se observa en la participación un contenido desarrollista, no se habla de la idealización participativa que menciona Veneziano (2011) de: democracia-participación-desarrollo local. No se habla del PP como un estadio intermedio para lograr una mejor democracia participativa. El PP visto desde esta perspectiva se podría clasificar como *gobernanza* por su idea de gobernar con más actores, pero mayoritariamente sigue el paradigma de *la nueva gestión pública*.

“Aun cuando no pueda decirse que es la Nueva Gerencia Pública, es justo declarar que ha traído a colación una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental” (Derry Ormond y Elke Loffler 1999, P: 1). En el mismo sentido Alejandro Zuleta (2003: 2) dice que “a partir de estos principios, se comienza a redefinir una nueva relación entre Estado y ciudadano, caracterizado ahora como “cliente”. En el estudio de Zuleta se cita a Daniel García Delgado, quien dice que cambian los principios, las lógicas, los métodos de control en la NGP, se descentraliza la gestión y hay un acercamiento de la administración para con el ciudadano o cliente en el tema presupuesto y de control.

Ahora bien la otra cara del PP 2 la representa el director de la Unidad de Presupuesto Participativo. Al hablar con Roque Jesús el marco ideológico cambia.

La idea de Roque acerca del PP tiene puntos de contacto con la *democracia participativa*, el *NGP* y más que nada un énfasis en el tema de la *gobernanza* multinivel. A continuación se transcribe la respuesta del director de PP al ser consultado sobre que entiende por participación ciudadana:

“Una cosa es la Intendencia, pero quien marca la definición, en específico, en este caso es la Unidad. Lo que sí marcó esta administración como línea fue fortalecer y reforzar el PP. Y cuando asumimos tomamos el concepto de participación ciudadana no solo como la Vedette del PP, porque son todas las prácticas que sirven para estimular que el vecino se integre en la gestión y cogestión de gobierno, y ahí comprendemos a la Unidad Barrial, Unidad de Genero, Servicio de Atención al consumidor, etc. El departamento se dividió en

dos Direcciones, la del Interior²⁸ y la de Participación Ciudadana, donde está el Presupuesto Participativo y todas estas unidades que te mencioné. Y si bien fue votado, quedó en eso, no se la doto ni siquiera de un director y quedaron desmembradas las unidades funcionando independientemente por no tener un director que las una, y queda bajo la esfera del Departamento de Descentralización, pero la idea que teníamos era crear un área de participación ciudadana concebida como las herramientas para el vecino, mejorar su calidad e incidir directamente en las políticas departamentales. Así lo entendemos y lo seguimos entendiendo”. (Entrevista en profundidad Roque Jesús).

Según la evidencia recabada, en este PP hay dos visiones, una de ciudadano como usuario y la otra de ciudadano participativo, sin llegar a ser ninguna de estas opciones la única, es más bien un híbrido que se asemeja más a la idea de *gobernanza* y NGP. Por un lado está la idea de generar nuevas voces, nuevos actores y darles poder, mientras que por el otro lado se sigue la lógica de un acercamiento al ciudadano como un cliente, como un usuario, la participación es puntual, su fin es la eficiencia. En tal sentido, y tratándose de una situación especial se le asigna ambos valores, tanto la *gobernanza* como la NGP.

4-B-2-Objetivos.

Esta variable se divide en tres dimensiones: a- administrativos, b- políticos y c- sociales. Antes de hacer el desglose por dimensión es importante remarcar la interconexión que tienen todos estos objetivos y la similitud entre ellos.

a- Los objetivos a nivel administrativo son variados, pero se observa que hay dos en los cuales se centra el énfasis, estos son: *Eficiencia* y *Legitimidad*.

Al hacer foco en el diseño y el lugar que ocupa el PP, tanto a nivel discursivo como real, se observa que el objetivo administrativo más grande que tiene es el de la *eficiencia*. El PP se observa como una herramienta donde administración y vecinos trabajando juntos van a hacer un mejor uso de los recursos departamentales.

“Permite atender problemáticas sociales con recursos tanto de la sociedad (ONG/s, cooperativas, consejos vecinales, etc.) como del Estado. De esta manera la eficiencia se logra permitiendo la

²⁸ De esta dirección dependen las juntas locales, ver Anexo II, organigrama de la IDP (pagina 63)

coordinación Estado-sociedad en el planteo y logro de objetivos comunes, optimizando todo los recursos que existen en la sociedad” (Documento Departamental, UPP, DD, Sesión JD, 2010; 2).

En el mismo sentido Roque Jesús menciona que la realidad de la unidad es totalmente diferente a la de la IDP por lo que debería ser una especie de isla dentro de la administración. “Para esto deberíamos tener una unidad especial, pero lamentablemente no tenemos los recursos para esto, y si esperamos que el resto de la Intendencia lo haga, se pierde” (Entrevista en profundidad Roque Jesús).

El segundo objetivo es la *legitimidad*. El PP es un mecanismo para generarle legitimidad al gobierno departamental ya que por medio de esta herramienta muchos participantes han logrado cosas que parecían inalcanzables.

Cuando la secretaria general Mónica Peralta dice “satisfacción del ciudadano” hay una referencia a legitimar a la IDP frente a la población. No exclusivamente, ya que también es parte de incorporarlos a la toma de decisiones. En un informe de área en la parte de la Unidad de Presupuesto Participativo del 2011 se puede leer: “Tiene por finalidad la participación de los vecinos/as y el direccionamiento por la misma de parte del presupuesto quinquenal municipal destinado a la cobertura de necesidades básicas insatisfechas del colectivo, a través del mecanismo de las elecciones de tales prioridades por parte de los vecinos/as y gestión en la ejecución de tales soluciones en forma directa por los mismos”.

b- Los dos objetivos más importantes en el plano político son: *Proximidad Estado-Ciudadanía* y el *aprendizaje democrático*.

Al leer los informes de área citados anteriormente se observa una clara intención de la administración de legitimar su accionar acercando la figura del Estado donde parecía estar ausente. Se busca que la gente participe, que la ciudadanía incida en las decisiones sobre el gasto, que ponga a vista de los gobernantes sus demandas y vote sus prioridades.

Por su parte, se nota en el armado de las asambleas distrituales, una fuerte idea de *aprendizaje democrático*.

“El objetivo estratégico de tipo político: Informar y formar a los vecinos/as sobre los recursos financieros y gastos en materia departamental, teniendo por medio de la información la divulgación de los derechos del ciudadano y a su vez su involucramiento en la gestión y control de los recursos financieros departamentales” (Informe de Área de la Unidad de Presupuesto Participativo del 2011)

Se quiere que los participantes aprendan acerca de los recursos sobre los cuales ellos están compitiendo y que puedan armar proyectos. Esto se mezcla con la idea de profundizar la democracia, que está presente. Se buscan ciudadanos despiertos, que comprendan que tienen

derechos y a su vez que tienen ciertas “obligaciones” para con su bienestar, en el entendido de que hay cosas para hacer además de esperar a que otro las solucione.

c- Finalmente tenemos que los objetivos sociales más buscados son: *Fortalecimiento del tejido social e Inclusión*.

El fortalecimiento del tejido social es similar a la idea de *aprendizaje democrático*, con esto lo que se busca es un contingente de organizaciones e individuos que sirvan de interlocutores e intermediarios entre el Estado y la sociedad. Se busca una sociedad unida, como un todo, con lo que esto significa para la aparición de ciertos valores como: reciprocidad, solidaridad, fraternidad, empatía, etc. Esto se observa tanto en el Informe de Área de la Unidad de Presupuesto Participativo del 2011 como en el documento departamental creado para la cesión en la Junta. En estos documentos, que ya fueron citados y transcritos en este trabajo, se desprende que el PP permite atender problemáticas con recursos tanto municipales como de la sociedad, con lo que esto genera.

Y siguiendo esta línea podemos meternos en lo que es la *inclusión*. El PP 2 observa un problema en el PP 1 en tal sentido, y lo acusa de dejar a mucha gente por fuera, tanto por las complejas reglas, como por fundarse en el poder electoral de las organizaciones.

“Exclusión de los sectores menos organizados, generando frustraciones. Se observa que en muchos casos los ganadores son las mismas instituciones y en el PP obtienen recursos para sus emprendimientos basándose en su poder de convocatoria.” (Documento Departamental, DD, Informe de Área, 2010; 2)

Esta administración buscó que el PP sea una herramienta cada vez más amplia y con mayor llegada, para que participen todos y no solo aquellos que ya contaban con ciertos recursos participativos, más que nada el de organización e institucionalidad.

4-B-3-Participantes.

Similar al PP 1. Es de base mixta, individual para votar y colectiva para la presentación de proyectos.

Se flexibilizan algunas reglas, se pueden presentar proyectos sin tener personería jurídica. Pero por otra parte aumentan el número de firmas para presentar proyectos (100 y no más de dos por familia) y la cantidad mínima de votos (250 votos mínimo para que el proyecto sea seleccionado). Si bien el no contar con personería jurídica es una diferencia, la participación sigue siendo en organizaciones, agrupaciones de vecinos, comisiones barriales, en fin, colectivas. Es una modalidad delegativa y no representativa.

Otro cambio importante fue el siguiente: “La misma institución no podrá ser adjudicataria en el quinquenio más de 2 años, esta regla no se aplica para el caso que los proyectos sean integrados o propuestos por Instituciones u agrupamientos de vecinos (comisión de vecinos, comisiones barriales, asociaciones civiles, etc.) [...] Solo se ejecutarán por año y por institución u agrupamiento de vecinos un solo proyecto [...]” (Documento Departamental, PP-Edición 2011, 7)

La regla de que no pueden ganar los mismos más de 2 veces en el quinquenio, a palabras del director de la Unidad de PP. Roque Jesús “se implementó como cláusula gatillo para poder dirigir los recursos hacia quienes menos los tuvieran” (Entrevista en profundidad Roque Jesús). Esta regla no se aplica de facto, es a discreción de la administración.

Atendiendo nuevamente a la idea de Navarro (1999) de que los participantes en organizaciones pueden variar con el perfil político de los gobernantes y observando que la matriz no da cuenta de esta diferencia se realiza un paneo sobre los cambios en el perfil de los participantes haciendo foco nuevamente en la convocatoria, que es parte de los diseños.

Una de las críticas más fuertes de la administración Bentos al PP 1 fue el siguiente “Exclusión de los sectores menos organizados, generando frustraciones [...]” (Documento Departamental, DD. Informe de Área, 2010; 2).

Estas instituciones que se observaban como ganadoras por la administración Bentos, fueron en general actores formales (ver sección 4-A-3), ya establecidos, que contaban con cierto poder participativo anterior al PP (organización, tiempo, información, etc.) y con el paso del tiempo fueron profesionalizando sus métodos y rápidamente lograron apoderarse de las lógicas del PP, lo que hizo que sus proyectos fueran siempre seleccionados.

Para contrarrestar estos problemas, la nueva administración generó las reglas anteriormente descritas de que las instituciones no pueden ser adjudicatarias más de dos veces en todo el quinquenio, a menos que se asocien o sean propuestas por Instituciones u agrupamiento de vecinos y que se pueda participar sin personería jurídica. Con estos cambios hay una clara intención de aumentar la participación hacia actores “menos organizados”, de fomentar las agrupaciones vecinales en todas sus modalidades, algo que según menciona Sánchez (2011) se relaciona con las tradicionales formas de relacionamiento Intendencia – ciudadanos, anteriores al PP.

Para poder hacer una comparación cuantitativa que permita observar el comportamiento de estos grupos “formales” e “informales” se utilizó una de las variables de la Publicación IDP 2010²⁹ que fue “Finalidad del Proyecto”.

²⁹ Ver Anexo I cuadro 2 (Pagina 60)

Esto permite observar el comportamiento de los sectores “menos organizados”, los que presentan menos recursos participativos, que como se mostró en la sección 4-A-3 están relacionadas a proyectos de “Espacio Público” y “Gestión Ambiental”. Son proyectos que no tienen una organización o institución formal detrás como destinataria del beneficio de la participación. Son por lo general proyectos de saneamiento, cordón cuneta, calles, reparación de plazas, etc.

Si observamos el PP2 por la “Finalidad del Proyecto” tenemos que el 83.4 % de los proyectos ganadores fue para “Promoción Social”, el 12.1 % para “Gestión Ambiental”, el 2.6 % para “Espacio Público” y un pequeño 0.8 % para “Mixtos”³⁰, no registrándose proyectos ganadores de tipo “Productivo” ni “Fortalecimiento Institucional”.³¹

Observando el comportamiento por años³², se puede apreciar que “Espacios Públicos” mantiene un peso similar año a año. Por su parte “Promoción Social” pierde poco menos de 10 puntos porcentuales desde principio a fin mientras que el gran “ganador” es “Gestión Ambiental” que duplica su participación pasando del 7.8 % de 2011 al 17.8 % de 2014.

Tenemos entonces una tendencia marcada de crecimiento de “Gestión Ambiental”. De esos proyectos ganadores que son 27, 20 son de saneamiento³³ y los restantes 7 de acciones para proteger a los animales³⁴. La participación en términos absolutos de “Saneamiento” es notable, pasando del 3.9 % en 2011 en proyectos ganadores al 14.2 % en 2014. Es más del triple. Estos proyectos son promovidos por comisiones vecinales y en ningún caso tienen detrás una organización o institución formal, pertenecen al grupo de los “desplazados” por el modelo del PP 1. El testimonio de un vecino es muy ilustrativo. Al ser consultado por el PP 1 respondió lo siguiente: “Sí, lo conocía, pero a mí nadie me invitó a participar y eso que al “Nino” (por Julio Pintos ex intendente en el período PP 1) yo lo conozco desde chico”. (Entrevista en profundidad a participante)

Tenemos entonces la situación inversa que el PP1, mientras que en aquel los actores más organizados fueron de menos a más, en este PP2, los que experimentaron esa “suerte” fueron los “informales” o menos organizados. Igualmente hay que observar que el grueso de los participantes sigue estando vinculado a organizaciones institucionalizadas y formales como liceos, escuelas, CAIF, centros deportivos, Iglesias, policlínicas, faroles comunitarios, etc.

Al centrarnos en los “nuevos actores”, se observa, entre otras cosas, lo siguiente. Por un lado, al ampliar la participación a organizaciones nuevas y bajar los requisitos de participación, se da que los nuevos actores tengan que aprender a usar la herramienta PP (lo cual se hizo mediante asambleas).

³⁰ Es una categoría nueva que agrupa cualquier variable de proyectos combinados de las otras categorías.

³¹ Esta información fue proporcionada por la IDP en listas con los proyectos presentados y los ganadores, así como la cantidad de votos de cada uno.

³² Ver Anexo cuadro 5 y 6 (Página 61)

³³ 2 en 2011, 4 en 2012, 6 en 2013 y 8 en 2014.

³⁴ Su participación total en “Gestión Ambiental” para todo el periodo es del 25%.

Por otro lado, al hablar con los participantes y con el director de la unidad, se observa que hay una discrecionalidad o zonas grises en las reglas que le dan al GD una fuerza superlativa, lo cual sumado a que hay nuevos actores que todavía no están familiarizados con las reglas, hacen aun más grande su poder.

Un ejemplo de las zonas grises o reglas no del todo claras es el siguiente: en una entrevista una vecina dijo: “[...] el primer presupuesto no ganamos mucho pero sí nos dio la Intendencia igual por el hecho de participar. No ganamos porque no se conocía. [...] Pero al año siguiente los vecinos vieron lo que era, supieron lo que era el presupuesto y ahí sí” (Entrevista en profundidad con participante). Luego, cuanta el entrevistado, que a partir de ese suceso la comisión de vecinos adquirió otra fuerza y vitalidad como figura en el barrio, lo que generó también un decantamiento hacia barrios vecinos que vieron que si se agrupaban y se organizaban podían generar cambios y conseguir recursos.

Este dinero ganado es una de las tantas “zonas grises” del PP 2. Según se pudo averiguar era un monto sobrante en el distrito en el cual habían presentado su proyecto, por lo que no se le sacó nada a nadie y el proyecto no logró salir seleccionado por escaso margen de votos en cuanto al mínimo de 250. Lo importante a marcar es que la justificación oficial del por qué se da el dinero difiere de la que tienen los actores participantes lo que muestra claramente “zonas de discrecionalidad”.

Finalmente, para terminar con el apartado de los participantes, es preciso decir que desde el PP 2 se criticó el hecho de que los proyectos seleccionados basen sus “victorias” en el poder de convocatoria electoral y que existan arreglos de “yo te voto y vos me votas” (más que nada al voto cruzado por distritos que ellos limitan).

El tema de la convocatoria lo terminan fomentando más, ya que los proyectos no solo deben de superar en mayoría simple al resto de los proyectos de la misma temática para conseguir los montos, sino que deben de alcanzar mínimo los 250 o los proyectos no quedan seleccionados. De no alcanzar los votos mínimos y quedar un dinero sin destinatario, lo que se hace es sumar los montos sobrantes y se le adjudican a los más votados que no ganaron pero ya no a nivel de distrito sino a nivel ciudad, y tampoco se les da todo el monto por el cual compitieron sino que se les da un 50% o menos. En ciertos casos el monto sobrante se discute en las asambleas con las organizaciones participantes antes de ir a votación, es una regla cambiante e “informal”. Volviendo a los de los 250 votos, se nota que en ciertos casos esto hace que el PP sea más competitivo y electoralista de lo que ya era.

Por su parte el tema de los votos cruzados se sigue dando, y los participantes lo dicen sin tapujos y con cierta gracia vinculada a una sana competencia y movilización barrial en pos de los objetivos que se plantean. La palabra de un vecino ilustra esta situación “cuando participé en mi lugar (el entrevistado era responsable de un proyecto en otro lugar que no era su barrio de residencia) y en el

barrio, fuimos dos que anduvimos casa por casa explicando “mire si usted nos vota en aquel distrito, los de allá van a votar acá también, ganamos todos [...] yo hablaba con mis parientes y les decía “hermano, dame un voto y yo te doy un voto”” (Entrevista en profanidad con participante)

4-B-4-Modalidad de Participación.

La participación es mixta. Por un lado se da directamente en el momento de votar los proyectos, donde cada ciudadano se expresa individualmente en las urnas eligiendo hasta 3 proyectos, de los cuales 2 tienen que ser dentro del distrito de residencia.

Por otra parte se da una participación indirecta en las asambleas ya que los participantes son delegados y van en nombre de una organización y son estos quienes interactúan con la IDP y el resto de las organizaciones.

4-B-5-Grado de Poder que se delega a la ciudadanía.

Esta variable se divide en 3 dimensiones: a-nivel de participación; b- cantidad de presupuesto que se pone a consideración de la ciudadanía; c- definición de las reglas.

a- La participación es de *decisión*. Una vez que un proyecto gana, al mismo se le adjudica un plan de pagos por los montos en los que compitió y los responsables del mismo, mediante un contralor municipal deben ejecutar el presupuesto tal cual se detalló en el proyecto. Esto supone *gestión*, ya que los responsables de presentar proyectos son los encargados de ejecutarlos.

Si bien hay elementos de *control* en este diseño, ya que al hacer la largada de cada edición anual,³⁵ la IDP presenta el estado de situación de los proyectos a ejecutar y lo que resta por pagar, no se aprecia el *control* como un insumo muy importante para este modelo. Otro elemento que existía de *control* como era la “Comisión de Seguimiento” se eliminó por entenderse que era “abusar” de los vecinos y que en ciertas situaciones se corría el riesgo de enfrentarlos.

En este período los proyectos los evalúa la UPP pero se trata de que las propuestas que llegan ya sean previamente evaluadas por los vecinos con buen tino. En las asambleas previas al proyecto final se lo trata de orientar y “educar” en el manejo de recursos públicos.

Por otra parte, en los proyectos que se incluyen a terceras organizaciones, tiene que estar la autorización correspondiente. En el caso de los proyectos que proponen obras que son competencia

³⁵ Para entender mejor el mecanismo de el PP 2 y las asambleas que se hacen ir a la sección 4-B-6, Relacionamento Ciudadano.

total o parcial de lo que se conoce en derecho como “Servicios Descentralizados” (OSE, UTE, ANTEL, etc.), los proyectos deben estar previamente aprobados por el servicio correspondiente.

El cuestionamiento sobre si hay o no una instancia real de *decisión* surge en este caso desde otro punto, ya que la IDP, como veremos en el punto siguiente (sobre los % del presupuesto), creó ciertos “temas” lo que obligaba a los participantes a incluir sus proyectos en esos temas. Pero al reglamentar desde “arriba” los temas sobre los que tienen que tratarse los proyectos, la IDP gana para si más elementos de control y de discrecionalidad, ya que los temas no están del todo especificados y hay situaciones donde los mismos proyectos entran en diferentes temas.

Un ejemplo puntual. Dos proyectos de reacondicionamiento edilicio de clubes deportivos, uno en “Inclusión Social” y el otro “Obra departamental”³⁶. Ante la consulta Roque (Director UPP) dijo que todos los proyectos que se realizan sobre terreno o edificios municipales pueden ir a “Obra departamental” (cuyo nombre es Obra y/o Servicio municipal) y en este caso uno de los predios era cedido por la IDP. Este criterio mide el proyecto por quien va a ser el beneficiario potencial de esta reparación si un día el predio y el edificio vuelven a ser municipales. Mide la inclusión o no en una temática por la situación de la propiedad donde se lleva a cabo el proyecto y no por el tema.

Por otra parte, en proyectos que involucran a un CAIF, o a Faroles Comunitarios se los puede poner tanto en “Obra Departamental”, “Inclusión social”, “Joven” y “Salud” porque el criterio es el tema y no donde se realiza.

Otro elemento de discrecionalidad es la regla de que una organización no puede ganar más de dos veces en el periodo gubernamental o ganar más de un proyecto por elección. Esta regla se creó como “cláusulas gatillo” a la espera de que la IDP considere que una organización está usufructuando mucho los recursos PP. Esta regla se crea para limitar el poder de captación de recursos de organizaciones que antes ganaban en reiteración como liceos, escuelas y ONG. Al ser consultado Roque Jesús (director de la UPP) sobre esta situación, el argumento final es que “se priorizan las organizaciones que no tienen otra fuente de recursos” (Entrevista en profundidad con Roque Jesús).

También dice, para justificar el por qué se le adjudican presupuestos a los mismos años seguidos, que hay veces que no se presentan más agrupaciones, que son las mismas y que en algunos casos se discute en las asambleas con el resto de los participantes del distrito el dejarlo participar o no.

En fin, la discrecionalidad que hay en ciertas reglas puede limitar la participación y es sin dudas un elemento de control municipal muy fuerte, pero puede afirmarse que proyecto que participa y gana, se hace. En lo que refiere a la entrega de los recursos se observa un correcto desempeño, así como en lo que refiere a la supervisión de cumplimiento de los proyectos en los que se compitió.

³⁶ Fuente: listas de resultados de PP entregadas por la UPP, IDP.

b- El porcentaje es igual al PP 1, el 3% del presupuesto municipal³⁷. Y si este % lo calculamos sobre el dinero “flexible” el mismo aumenta al orden del 12 o 15%.

En cuanto a cómo se reparte el dinero es donde se observan grandes cambios con respecto al PP 1 y algunos menores, más que nada en los montos, entre el inicial de 2011 y los siguientes.

En el año 2011 se crea un octavo distrito en Casa Blanca³⁸ que luego se quita, quedando nuevamente en siete. Luego se bajan los montos por distrito a \$u 1100000 (menos en Casa Blanca, que es de \$u 200.000) y se deja el PP Joven con \$u 700.000.

Pero lo más importante es la forma de distribuir el dinero, siendo esto una de las cosas más novedoso del PP 2. La idea fue combinar una concepción territorial con una temática. En cada distrito se crean temas (son los mismos en todos los distritos) que son los siguientes: Obra Departamental, Educación, Discapacidad, Joven, Cultural y/o Deportivo y Genero y/o Salud.

En la edición 2011 un 40 % del destino de los fondos de cada distrito va a Infraestructura y/o servicio municipal departamental que son \$u 444.000; en tanto para proyectos de Discapacidad, Educación (no incluye reformas edilicias), Cultura y Deportes y Genero y Salud (en policlínicas solo se pagará hasta la mitad del valor total de las obras) son \$u 165.000.

Por último otro cambio fue la partida extra de \$u 100.000 para cada distrito, entendida como “comodín” para reforzar las particularidades de cada distrito.

Para la edición 2012 y siguientes años, se elimina el “comodín” de las partidas extras, el PP Joven se adhiere a los distritos como un tema más (antes era aparte como en el PP 1) y se elevan los montos totales para cada distrito. Hoy la distribución por montos es la siguiente: Obra Departamental u\$ 450.000; Inclusión Social \$u 250.000; Salud \$u 100.000; Discapacidad \$u 150.000; Educación \$u 150.000 y Joven \$u 100.000.

Hay que entender que los montos estipulados en las reglas pueden cambiar, en tal sentido se nota cierta discrecionalidad de parte de las autoridades.

En este caso, la UPP no contó con apoyo municipal extra, salvo Prensa, ni con recursos extranjeros (una vez concluido el PARLOCAL), ni con la ayuda de ninguna institución educativa como fue el CLAEH para el PP 1.

c- El PP 2 es Heterorreglado. Las reglas las propone la administración.

Todos los participantes entrevistados dicen que las reglas las pone la administración, tanto los temas en los que se participa como el resto de las reglas que hacen al proceso en general.

³⁷ Ver Anexo I cuadro 7 (pagina 61).

³⁸ Casa Blanca es una localidad 10km al sur de Paysandú que según datos del INE cuanta con una población de 343 personas para el censo 2011.

Al ser consultados los participantes sobre si los temas en los que se participa se discutían o los ponía la administración algunas respuestas son las siguientes: “Siempre es la intendencia que los trae, ellos los proponen.” (Entrevista en profundidad con participante). Otro decía: “ellos te van colocando, nosotros participamos en inclusión social” (Entrevista en profundidad con participante). Y al hablar de quién fija los montos para los temas un participante decía lo siguiente: “el equipo directivo del presupuesto distribuye para los distintos rubros y ahí va poniendo las cantidades” (Entrevista en profundidad con participante)

Es importante remarcar que hay un aspecto donde los participantes sí tienen incidencia, y esto es en cómo se distribuirán los montos finales de cada tema por proyecto³⁹ y en algunos casos sobre los sobrantes, pero todo dentro de reglas previamente establecidas por el GD.

Un participante respondía lo siguiente: “...pero cuando hay dos o tres instituciones que van por el mismo tema ahí es bueno porque se reúnen dentro, les dan un espacio para que se reúnan y se pongan de acuerdo si en el caso de alcanzar los 250 votos necesarios se reparten en partes iguales o van por todo...” (Entrevista en profundidad con participante)

En suma, el modelo si bien tiene espacios de co decisión es mayoritariamente *top-down*.

4-B-6-Relacionamiento ciudadano.

Antes de analizar si fue deliberativo o no, es importante observar los principales cambios en el relacionamiento de la IDP con los participantes.

Las propuestas se presentan en la UPP, siguiendo el cronograma previo de actividades, que veremos en el siguiente párrafo, en un formulario creado para la ocasión y de ser necesaria la hoja con las firmas que avalan el proyecto. Previamente las organizaciones que quieran presentar proyectos deben inscribirse para participar, esto es una formalidad y consiste en un trámite “muy simple” según expreso Roque Jesús, que pueden hacerse en la primera asamblea general del lanzamiento o en las que ya son de orden Distritual.

Primero se hace el lanzamiento del PP con una gran convocatoria en un solo punto de la ciudad, donde acuden de todos los distritos. En esta reunión la unidad de PP especifica las reglas para presentar proyectos, da cuenta de lo actuado en materia de los proyectos a realizar y el dinero a entregar y se organiza el cronograma de las distintas etapas para cada distrito.

El segundo paso consiste en cuatro asambleas para cada distrito, siendo la primera muy similar a la general pero a nivel localizado, de distritos.

³⁹ Para entender mejor esto ver sección 4-B-6, “Relacionamiento ciudadano”, donde se explica como funcionan los arreglos entre los proponentes de proyectos para compartir los montos en los temas.

En la segunda asamblea lo que se hace es escuchar los agrupamientos y sus planteos. También se da información sobre de dónde sale el dinero, de cómo hacer para presentar un proyecto y de cómo se manejan los fondos públicos.

En la tercera asamblea se da un espacio para generar acuerdos entre los proyectos. Estos acuerdos pueden ser de dos tipos. El primero es sobre los montos a distribuir por tema. Un ejemplo hipotético es el siguiente: si tres proyectos compiten por la temática “Obra Departamental” que reparte \$u 450.000 y cada proyecto pretende hacerse con los \$u 450.000, esta instancia permite a las partes dialogar y generar acuerdos para que en vez de que el más votado se lleve todo, se dividan los montos en \$u 200.000 para el primero, \$u 150.000 para el segundo y \$u 100.000 para el tercero. Igualmente todos los proyectos deben alcanzar el mínimo de 250 votos.

Otro acuerdo que se puede hacer es que dos proyectos se unan por entender similares las prioridades sobre las que van a participar. Esto también abre un espacio para que las organizaciones se potencien y al presentarse juntas tengan más chance de éxito.

En la cuarta y última asamblea se da la presentación final de los proyectos y se genera el armado de las listas.

Finalmente se da nuevamente una instancia a nivel general, donde lo que se hace es presentar públicamente todas las listas. En ocasiones participa el Intendente. Luego la IDP se encarga de la difusión de los proyectos y del acto eleccionario. Esta última instancia generalmente es sobre fines de noviembre o principios de diciembre.

Es importante remarcar que para presentar proyectos es obligatorio no faltar a las reuniones dos, tres y cuatro a nivel distridual. Otra cosa a remarcar es que las asambleas distriduales suelen hacerse, para un mismo distrito, siempre en lugares diferentes para generar la inclusión de todos los participantes.

Se observa que el PP 2 fue *no deliberativo*. Al analizar las instancias de participación colectiva se desprende que el PP 2 fomentó la cooperación y el diálogo entre las organizaciones para llegar a acuerdos de prioridades. Por otra parte, al no cumplir con la regla de que una organización no podía tener más de dos proyectos seleccionados por quinquenio limitó en algunos casos el tema de la cooperación o el presentar proyectos juntos, que igualmente se dio y con situaciones muy beneficiosas para los participantes, ya que siguieron participando juntos.

La novedad en este modelo fueron los espacios que existían en las asambleas donde los participantes generaban arreglos sobre cómo dividir los montos antes de votar, tanto para el dinero sobrante, como para los montos para cada proyecto en una temática en particular. No se observa deliberación entendida como: “un proceso de discusión pública en que las propuestas que se ofrecen para apoyar la toma de decisiones están respaldadas por justificaciones o razones que apelan a

intereses públicos” (Fung 2003, en Cunills, 2008: 126). Lo que no se aprecia es un entendido de los “intereses públicos” en la magnitud que la deliberación requiere, más bien los arreglos se hacen desde ópticas individuales. Conspiran también contra la deliberación, los tiempos que hay entre el lanzamiento (fines de agosto) y las instancias de votación (fines de noviembre) ya que por lo general solo hay 3 meses de diferencia.

Se observan sí, más y mejores espacios para el diálogo y la discusión racional, donde los participantes al arreglar sobre la división de montos o bien pueden elegir actuar con una estrategia competitiva o comprender la magnitud de la herramienta y lo necesario que pueden ser los proyectos para otros vecinos. En tal sentido este modelo se acerca más a la deliberación.

4-B-7-Dispositivos para la participación.

Similar al PP 1. Si bien la votación fue la instancia más importante de la participación, las asambleas, por las reglas descritas en la variable anterior fueron muy importantes y fermentarias. En las mismas se dieron sanas instancias de discusión y aprendizaje. Un participante decía lo siguiente “Si uno dice “yo voy por lo mío y los demás no”, no, porque el presupuesto, el objetivo, justamente es el otro, que la gente entienda como se puede ayudar, estando presente, votando, llevando un control de lo que se hace y saber compartir [...] En nuestro distrito hay un sano intercambio. El año pasado, por ejemplo, yo vi una diferencia con este año, eran cinco para un mismo rubro pero uno dijo “yo me largo solo”, sin medir los pro y los contra, en cambio este año no, se juntaron y funcionó mejor, fueron juntos, maduraron” (Entrevista en profundidad con participante)

Es importante mencionar también que para poder participar algunos vecinos crearon asambleas vecinales o grupos de fomento, que es una manera de legitimizar la voz de un barrio e institucionalizar más actores para la discusión y toma de decisiones. Esto se observa mucho y es un fenómeno muy interesante a prestarle atención.

Pueden votar todos los residentes en Paysandú a partir de los 14 años. Se vota con cédula de identidad y para comprobar dónde vive la gente (ya que no se puede, en teoría, votar en otro distrito) se apela a la conciencia de cada individuo. El método de votación cambió, se pueden votar hasta 3 proyectos pero por lo menos dos tienen que ser del distrito de residencia, pudiendo recién ser el tercero fuera de este.

Las mesas de votación se arman generalmente en los mismos lugares que se presentaron proyectos, y hay un representante municipal mínimo trabajando por urna. Las urnas no tienen candados y no hay apoyo de la corte electoral.

4-B-8-Dimensión sobre las que refiere el PP- Temático o Territorial.

Si bien el PP 2 trató de ser un híbrido se puede afirmar que es *territorial*. La aplicación de la herramienta es en distritos al igual que el PP 1. Si bien incluyen ciertas condiciones en forma de temas, los mismos no responden a ninguna particularidad de las zonas, salvo en los montos especiales (y las mismas son en base a criterios municipales y tan solo se usó el primer año, en 2011) y los temas son los mismos para todos los distritos. Esto particularmente hace que sea territorial, porque son temas aplicados a un recorte territorial en forma de distrito, donde los mismos (los distritos) se conforman por ciertas similitudes y visiones compartidas, así como el entramado de servicios y carencias con los cuales se crearon.

Hay modelos de PP donde según el ingreso o el IDH tal zona tiene más o menos recursos, o como el caso de Mar del Plata que al tratarse de un balneario se prioriza a la gente que vive todo el año, y no a los barrios donde abundan las casas vacías.

En el caso del PP2 los temas son criterios municipales y no se tratan a nivel ciudad, se tratan a nivel distrito. No hay una asamblea con delegados distrituales y de las organizaciones de las zonas para decir “bueno estos son los problemas de la ciudad, ahora bien, sobre ellos trabajaremos”. La participación, a pesar de la regla temática, que más bien pareciera tratar de generar otras cosas, se sigue acotando a los distritos.

Los montos especiales fueron partidas de \$p 100.000 extras para reforzar alguno de los temas en los diferentes distritos. Desde el GD se dice que estos montos responden a “carencias” de las zonas. Pero este modelo no se siguió y ya para el PP 2012 se dejó en desuso. Vale decir que en la entrevista, Roque Jesús (director UPP), menciona que barajaron la idea de que algunos temas sean a nivel ciudad (como el PP joven del PP 1), como por ejemplo el tema de la discapacidad, más que nada referido a prestadores de servicios ya que es una cuestión extra territorial y en muchos casos los pacientes de algunos centros no son solo del distrito sino que son de toda la ciudad.

4-B-9-Grado de institucionalización.

Reglas informales. El PP 2 tiene un nivel de institucionalización bajo, si bien está reglamentado, ya que es la continuación del PP 1, hay muchas situaciones donde las reglas no escritas terminan siendo muy importantes, o donde las reglas tienen un grado de discrecionalidad que pueden atentar contra la herramienta. En el correr de este trabajo fueron puntualmente documentadas y explicadas.

Otra cosa que puede ser entendida como muestra de la baja institucionalización es la variabilidad en el número total de proyectos seleccionados por año, ya que el modelo no prevé de antemano un número total de ganadores como si lo hacía el PP 1.

Vale aclarar que, en lo que refiere a los manejos del dinero, el PP 2 está bien reglamentado, observándose un cumplimiento estricto de los planes de pago para con los ganadores.

Otro aspecto relevante en este sentido, es que el PP 2 depende mucho de los actores que participan. En algunos se nota claramente un empoderamiento de la herramienta, con aprendizajes claros y sugerencias. Un participante sugería lo siguiente: “Y después afinar un poco, yo estuve en la docencia, y ahora estando acá me doy cuenta que nosotros participábamos con la escuela y no es correcto, porque la escuela tiene de donde sacar dinero, de donde le venga, pero acá no.” (Entrevista en profundidad con participante). Otro decía: “el pago tiene que ser al contado, o arreglar algo, porque el precio de las cosas sube, la bolsa de portland no es la misma que cuando calculamos el presupuesto” (Entrevista en profundidad a participante)

En otros participantes se observa que la IDP los invitó a participar y fue ésta quien los llevó paso a paso al proceso de presentar proyectos. Ellos proponen las ideas y las ganas están, pero no se empoderan de la herramienta. Se da un “paternalismo participante”.

En tal sentido se observa que la IDP careció de un asesoramiento profesional idóneo, hay una falta de relacionamiento con instituciones terciarias. Es muy extraño que una ciudad con (incluida la de 2014) nueve etapas concluidas de PP no tenga ningún tipo de seguimiento en profundidad.

4-B-10-Órgano Responsable.

El órgano responsable es la Unidad de Presupuesto Participativo (UPP) de la IDP. Pero como veremos se da un cambio en este sentido.

El PP 2 para la administración Bentos fue un plan más, a pesar de los dichos recogidos en la entrevista con la secretaria general Mónica Peralta donde dice que el PP es muy importante para la administración nacionalista.

Al preguntarle al coordinador de PP, Roque Jesús, por los RRHH, él dice lo siguiente “6 personas, mucho menos que la administración anterior, que si bien nominalmente la plantilla era similar, contaba con la afectación de todos los recursos de la IDP. prensa, y toda la estructura del aparato político, acá es un programa más dentro de la estructura” (Entrevista en Profundidad Roque Jesús, director de UPP). No hay nadie especializado en participación, ni fijo ni como asesor.

Por otro lado, una vez terminada la alianza con el PARLOCAL no se consiguieron más fondos internacionales, según Roque, por falta de recursos de la Unión Europea. En el 2012 se da en

Paysandú el cierre del proyecto PARLOCAL, con algunos talleres y charlas informativas, además de la presencia de representantes políticos de los 3 partidos mayoritarios hablando del espacio que ocupaba la descentralización en cada uno de ellos.

Lo que se hizo luego, según explica Roque, fue canalizar en el Congreso de Intendentes el tema de las redes participativas y la idea de liderar en materia nacional, pero que todo esto “fue muriendo por falta de recursos y de conexiones, y fue muriendo por inercia y así quedó, nos vimos trancados con estructuras prefabricadas, mismos CLAEH, la IDM, ya habían formado estructuras donde se hacia difícil congeniar, después esos acuerdos y se fraguó. Fue una experiencia interesante pero se quedó ahí” (Entrevista en Profundidad Roque Jesús, director de UPP).

Los recursos materiales: una impresora, computadoras y el vehiculo (un Renault que ahora se cambio por una camioneta) fueron conseguidos por la administración anterior, o bien con recursos propios, o de cooperación internacional.

Esto habla a las claras la importancia que la administración del Intendente Bentos le dio al PP. El resto de la IDP no presta siquiera asesoramiento técnico para la evaluación de los proyectos, y en tal sentido la IDP implementa un sistema de ejecución de proyectos diferente, ya que solo entrega dinero, con las contrapartidas debidas (cronograma de compras u obras y previa votación de los ciudadanos) pero no realiza obras.

En suma, para la administración nacionalista el PP fue un programa más y no se observó en el una herramienta de cambio para el resto de la IDP.

5- Perspectiva comparada: PP 1 y PP 2

Cuadro 2.

Matriz de estudio para PP			
Variable/Dimensión		Valor PP 1	Valor PP 2
Marco Ideológico		Democracia Participativa	Gobernanza y NGP
Objetivos	Administrativos	Transparencia - Modernización	Eficiencia - Legitimidad
	Políticos	Aprendizaje Democrático - Profundización Democrática	Proximidad Estado/Ciudadanía - Aprendizaje democrático.
	Sociales	Fortalecimiento del tejido social - Ciudadanía Activa	Inclusión- Fortalecimiento del tejido social.
Participantes		Organizaciones e Individuos (Base Mixta)	Organizaciones e individuos (Base Mixta)
Modalidad de Participación		Directa e Indirecta (mixta)	Directa e Indirecta (mixta)
Grado de Poder que se delega a la ciudadanía	Nivel de Participación	Decisión-Control- Gestión Compartida	Decisión-Control
	Porcentaje del presupuesto	3%	3%
	Definición de las Reglas	Heterorreglados	Heterorreglados
Relacionamiento Ciudadano		No deliberativo	No deliberativo
Dispositivos para la participación		Asambleas	Asambleas
		Votaciones	Votaciones
Dimensión a la que refieren las decisiones		Territorial - Temático	Territorial*
Grado de Institucionalización del Proceso		Reglamentado	Reglas Informales
Órgano Responsable		UPP con apoyo de toda la estructura de la IDP.	UPP

*El PP 2 intenta ser un híbrido entre territorial y temático.

En el transcurso de este trabajo se fueron generando insumos empíricos para dialogar con las teorías sobre participación ciudadana y las pautas que propone la matriz de estudio de PP. Concluida esta labor y sistematizada la información en el cuadro 2 se comienzan a responder las preguntas que fueran el motor de este proyecto.

Lo primero es decir que nos encontramos ante dos modelos participativos que se pueden categorizar como experiencias de PP, tanto el de la administración del partido Frente Amplio, como la del partido Nacional.

Se observa también que son diferentes modelos desde el punto de vista de los diseños de la herramienta. Si bien comparten una base común muy importante, se logran identificar ciertas

diferencias que demuestran que son modelos distintos y también podemos afirmar que esas diferencias, mayoritariamente, se encuentran en los objetivos adjudicados a la PC y al PP por ambas administraciones.

Al responder esta pregunta damos por cierta la hipótesis central: “los modelos de PP son diferentes en función de los objetivos que se busca con la participación. Mientras que el partido Frente Amplio busca con ella una mejora de la democracia participativa, el partido Nacional ve en el PP una herramienta puntual para mejorar la eficacia en la gestión y el relacionamiento con la ciudadanía.”

Las diferencias más importantes entre los modelos se observan en las siguientes variables: “Marco Ideológico”, “Objetivos” (en especial los administrativos y políticos), “Participantes” y “Grado de institucionalización”. También “Dispositivos para la participación”, “Dimensión a la que refieren las decisiones” y “Órgano Responsable” presentan diferencias.

El PP 1 tiene un marco teórico definido, se desprende de un discurso sobre la participación con base en las distintas teorías que se manejan desde la academia. Se observa como un bien imprescindible para el futuro, como el comienzo de nuevas realidades, de nuevos ciudadanos. Por su parte el PP 2 carece de eso. En su lugar encontramos discursos diferentes y aislados dentro de la misma IDP. Por un lado se desprende una intencionalidad democrática amplia y por otro una administrativa y concreta.

Al analizar los objetivos, más que nada los administrativos y políticos, vemos que la administración Pintos (Frente Amplio) vio en el PP una forma de cambio del *modus operandi* de una intendencia, tanto para con la ciudadanía, como al interior de la IDP. Mientras que para los nacionalistas con Bentos como intendente, el PP fue una herramienta más de participación, una generadora de ciertos insumos puntuales y nada más. No se observa en ella un potencial “modificador” del *status quo*. Esto terminaría mellando el alcance democrático del instrumento, ya que lo hace funcional al juego ya instaurado de representantes- representados.

Otra diferencia se observa en “Dimensión a la que refieren las decisiones” ya que el PP 2 trata de instaurar un PP híbrido entre lo temático y lo territorial que en los hechos es territorial. En cambio el PP 1, que en rasgos generales es territorial, termina incorporando el aspecto temático con la inclusión del PP Joven.

Al analizar el “Órgano Responsable” vemos que es el mismo, en ambos casos la UPP, pero que en el PP 1 la IDP como institución respaldó la herramienta, mientras que en el PP 2, la UPP está bastante sola en relación al resto del aparato institucional.

La “Modalidad de Participación” si bien es similar, y los dos modelos se valen mayoritariamente de asambleas y votaciones, se observa una fuerte tendencia en el PP 2 a darle más importancia a las asambleas, siendo éstas lugares donde se generaron ricos intercambios entre los participantes.

En lo que se refiere a “Participantes”, si bien ambos PP plantean un diseño con organizaciones e individuos, hay diferencias de fondo sobre quienes son los beneficiarios sobre los grupos. Pareciera que el PP 1 se sintió cómodo con lo logrado, y salvo el PP Joven, que es un gran cambio, no generó desde los diseños o desde las asambleas cambios reales en la distribución de recursos participativos (exceptuando los acontecidos luego del PP piloto de 2005). Tendió, puede decirse, a transformar el poder organizativo de los distintos colectivos en poder político.

En este sentido el PP 2 trató de ir por los “excluidos”. Se generó una especie de “*PP catch all-paternalista*” donde a lo hecho (por el PP 1) anteriormente se le suma una intención de conseguir actores nuevos, todo eso en base a un empuje no del todo formal.

Es cierto que muchas organizaciones son las mismas en los dos períodos pero las diferencias en las convocatorias no son casualidades. Estas parecen responder a distintos paradigmas del deber-ser de una Intendencia, a las diferencias sobre las competencias del segundo nivel de gobierno y a sustentos ideológicos disímiles. En tal sentido surgen algunas preguntas: ¿No logró o no quiso el PP 1 incluir a esos actores con bajo nivel de formalidad? ¿Por qué? ¿Se debe esto a que conforme se fue puliendo la herramienta, la administración notó que era más fácil trabajar con organizaciones formales que informales o responde esto a decisiones políticas y de afinidad partidaria? Por su parte los cambios en las reglas para darle más participación a los actores informales o populares en el PP 2 ¿Responde a la ida de volver a las viejas prácticas de interacción entre administración y ciudadanía o a cuestiones de orden político y afinidad partidaria?

Continuando con las diferencias tenemos “Grado de Institucionalización”. En este sentido el PP 1 fue más riguroso que el PP 2, igualmente se observan en ambos modelos situaciones grises donde termina primando la discrecionalidad de los actores políticos. Goldfrank (2006) habla de las virtudes y las contras de la formalidad y la informalidad en los diseños. Dice que la informalidad puede premiar a los actores informales pero que puede traer discrecionalidad política, mientras que la formalidad tiende a generar reglas claras pero empoderar actores ya organizados. Esto se observa en los diferentes modelos de PP en Paysandú.

Mientras que el PP 1 fue ganando en formalidad fue haciendo las reglas más heterorregladas y el grupo de participantes más “estrecho”. Por su parte, la informalidad total del PP 2 en ciertas áreas generó un “*catch all-paternalista*” donde se hace difícil distinguir si el poder está en la ciudadanía o en la IDP, si lo que prima es la legitimidad, la eficiencia, o la convicción en la herramienta.

Volviendo a los diseños, es importante notar también las coincidencias que tienen ambos modelos, porque a pesar de ser modelos diferentes, con objetivos diferentes y, por sobre todas las cosas, sustentos ideológicos diferentes, tiene fuertes similitudes ya que uno es la continuidad del otro.

El “Grado de Poder que se delega” es similar. En el caso de “Nivel de Participación”, si bien el PP 1 desarrolló *gestión compartida*, que no tuvo el PP 2, los dos modelos generaron *decisión y control*. Y si bien también hay más *control* en el PP 1 con el tema de la “Comisión de Seguimiento”, los puntos fuertes de ambos diseños se observan en que generaron *decisión*. En cuanto a los % para el PP son similares y también la situación de los participantes para con las reglas, ambos heteroreglados. Una pequeña diferencia se observa en que al existir reglas más claras el PP 1 tiende a delegar más poder, mientras que el PP 2 con algunas de sus reglas informales se guarda para la administración ciertas situaciones de “veto”.

El “Relacionamiento Ciudadano” es no deliberativo para ambos, pero con una tendencia a la cooperación y al dialogo mayor en el PP 2, donde las asambleas fueron figuras de mayor relevancia.

Los distritos son los mismos y la mayoría de los participantes también. Los dos comparten el problema de los “participantes de profesión” y la baja inclusión de sectores marginados. El PP como herramienta pareciera no haber logrado generar arraigo en las poblaciones realmente excluidas. A partir de esta observación quedan planteadas algunas preguntas para futuras investigaciones ¿En qué medida el PP logró incluir actores excluidos? ¿Es el PP la herramienta participativa para incluirlos o es necesaria una batería de políticas y herramientas para tal caso?

Otro problema común es que los dos modelos son netamente *top-down* y ninguno logró generar espacios para la autorregulación, sea por exceso de formalidad (PP1) o por la paternalización participativa (PP2). En tal sentido cabe dejar planteada la pregunta para futuros trabajos de por qué se da el fenómeno.

Para finalizar este apartado es importante recordar que una de las preguntas del trabajo era sobre que tipo de participación ciudadana perseguían las distintas administraciones. Si bien discursivamente el PP 1 se presenta como un modelo de participación política y el PP 2 como uno administrativo, en la práctica ambos fueron administrativos en el entender de Cunill (2008). La participación, con claros matices, es funcional a la administración en ambos casos.

6-Conclusiones.

Luego de dos períodos de gobierno de signos políticos diferentes y nueve años de presentación y votación de proyectos, pareciera ser momento de hacer una revisión a fondo sobre el estado del PP. Analizar detenidamente los aspectos positivos y negativos, y no solo a nivel de modelos, sino de la herramienta, su alcance, su presente y su futuro. Hay que dejar atrás las diferencias político

partidarias y delinear acciones que le den a la herramienta continuidad, más que nada a nivel de objetivos.

Si bien estamos ante dos modelos de PP diferentes, se aprecia un espacio al dialogo, donde lo “mejor” de cada uno puede aportar a un futuro PP. Las asambleas en el PP 2 fueron espacios de dialogo mucho más amplios que en el PP 1, así como la formalidad del PP 1 es más notoria que la del PP 2.

Tenemos también la “amplitud” del PP 1, al cual se le asigna un papel destacado por la administración, lo cual no se da en el PP 2, donde su función es puntual y específica. En este caso, como un ejemplo puntual, será importante conjugar ambos enfoques, la practicidad de unos y la visión de otros, porque el PP precisa crecer pero sin dejar de observar la realidad sobre la cual trabaja, tanto interna como externa. De lo contrario el proyecto podrá fracasar, entre otros, por problemas de las burocracias, como “la tiranía de los procedimientos” de Meny y Thoenig, y que Abraham destaca (2012, 72).

En resumidas cuentas, hay trabajo por delante, hacer reglas claras para el PP es muy importante. Parecen existir tiempos diferentes, mientras que al principio el PP debe ser reglamentado y formal, ganar en institucionalización y reconocimiento, con el correr del tiempo este debe de pasar a manos de los participantes, y ser el mismo PP quien defina los espacios donde va a participar. Es, como dice Cunill (2008), cambiar la relación, hacer de la participación un acto político y no administrativo, que los participantes sean quienes decidan en qué y cómo. Pero para esto precisamos tener cierta homogeneidad en los recursos participativos de los participantes, de lo contrario el poder económico se transformara en político y se reproducirá lo que se criticó del sistema representativo.

En tal sentido, se deben generar más espacios de aprendizaje y mejores, generar asociaciones con universidades y ciudades tanto del Uruguay como del exterior. Ir por los que aún no participan. Generar un PP temático- territorial real, con temas críticos previamente discutidos por la ciudadanía en general. Tratar de generar en el PP una herramienta que vea el futuro, vincularlo también a sectores productivos y de infraestructura. No hay que temerle al PP, porque como vimos en todo el trabajo, el PP es una herramienta para darle contenido, y hacia ahí es donde Paysandú debe apuntar.

Hay algo en lo que todos pueden estar de acuerdo, no importa el signo político. En la participación no hay recetas, por lo que la innovación va a ser fundamental y en ella el rol de los actores no estatales tiene que comenzar a ser el que marque el paso.

Bibliografía

- Armijo, Marianela, 2011. *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL, ILPES, Santiago de Chile, Chile, Junio de 2011.
- Bresser, Pereira, 2007, “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, 110-125, *Revista Nueva Sociedad* N° 210, Julio-Agosto 2007.
- Cunill, Nuria, 2008, “La construcción de una institucionalidad pública desde una institucionalidad pública ampliada” 113-138, en *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en AL*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lima, Perú 2008.
- Diab, Fernanda, 2011, *Una aproximación al concepto de Democracia Deliberativa*. Juicio Ciudadano, Energía Nuclear UY. Departamento de Filosofía de la Práctica. Instituto de Filosofía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR.
- Evans, Peter, 1996, “El Estado como problema y como solución” 529-562, en *Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), volumen 35, N° 140, Enero-Marzo 1996.
- Evans, Peter, (2007) “El Estado como problema y solución”; 17-54; en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 2007. Proyecto de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación, BS AS, Argentina.
- Ferla, Paula, 2014, *Los resultados y efectos de una experiencia de participación ciudadana en el ámbito local: el PP de San Carlos, desde la visión de los actores*, tesis de Maestría en Desarrollo Local, UNSAM (Universidad Autónoma de San Martín). Montevideo, Uruguay.
- Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomà, Ricardo y Jarque, Marina, 2012, 102-131, “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”. En *Revista Transformación, Estado y Democracia*, Año 7, N° 50, 2012.
- Ganuzá, Ernesto; Olivari, Lucrecia y Paño, Pablo, 2011, 149-178, “La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías Participativas y Presupuestos Participativos”, en Falck, Andrés y Paño, Pablo *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual*. Parlocal, Imprime Centro de Diputación de Málaga.
- Goldfrank, Benjamin, 2006, “Los procesos de “Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, 03-28, en *Revista Ciencia Política Santiago*, V 26, N° 2, 2006.
- Haldenwang, Christian. 1990. “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en AL”, V en *Revista FURE*, Volumen XVI N° 50, 1990.
- López, Alejandro; Carmona, Rodrigo y Martínez, Carlos, 2012, *El PP en el escenario argentino reciente: alcances y desafíos en términos políticos, sociales e institucionales*. XVII Congreso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de Noviembre de 2012.

-Māgri, Altair y Cardarello, Antonio, 2011, “Desarrollo político del territorio y en el territorio”, 105-110, en Falck, Andrés y Paño, Pablo *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual*. Parlocal, Imprime Centro de Diputación de Málaga.

- Mann, Michael, 2007, “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados” 55-78; en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual 2007*. Proyecto de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación, BS AS, Argentina.

-Martínez, Viviana, 2009, “¿Qué impactos ha tenido el proceso de presupuesto participativo en Paysandú en el relacionamiento entre el Gobierno departamental y la sociedad local?”, 83-134, en *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina, Repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), 2009. Buenos Aires, Argentina.

-Mazzuca, Sebastián, 2012 “Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado”, 545-560, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 32, N° 3, 2012.

-Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude, 1992, *Las Políticas Públicas*, versión en español de Francisco Morata, Editorial Ariel S.A, Barcelona, España.

- Montero, Juan., 2012 “Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto”, 9-23, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales*, volumen 57, N° 216, Diciembre 2012.

- Noboa, Alejandro; Bisio, Natalia; Suárez, Mariano y Robaina Natalie, 2013 *Participación Ciudadana: La gestión pública de los PP vista desde sus protagonistas*. Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, CSIC, Salto, Uruguay.

-Sánchez, Iván, 2012, *Control Político y Presupuesto Participativo. Sobre la eficacia de los modelos en Paysandú*. Congreso AUCIP, Montevideo, Uruguay.

- Sintomer, Yves, 2005, “Los presupuestos participativos en Europa: Retos y desafíos.” En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 31, Febrero 2005, Caracas, Venezuela.

-O'Donell, Guillermo (2008) “Hacia un Estado de y para la democracia”; 25-62; en *Democracia/Estado/Ciudadanía, Hacia un Estado de y para la Democracia en AL*, 2008, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lima, Perú 2008.

- Ormond, Derry y Loffler, Elke, 1999, “Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 13, Febrero de 1999. Caracas, Venezuela.

-Oszlak, Oscar, 2007, "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*", 115-142, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación, BS AS, Argentina.

-Veneziano, Alicia, 2009, *Descentralización, Desarrollo Local, Participación y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. FCS- UdelaR-CSIC. Ediciones ORBE, Montevideo, Uruguay.

- Zuleta, Alejandro, 2003, *Algunas preescisiones sobre la nueva gerencia pública y su implementación en la administración pública cordobesa*. Segundo congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración. Córdoba, Octubre de 2003.

Documentos.

-Documento Departamental, ACTA N°.1108, Primer Período Ordinario de la XLVII Legislatura, 4ª Sesión Extraordinaria, Preside: El titular, Sr Robert Pintos, IDP, 22 de Octubre de 2010.

-Documento Departamental, Departamento de Descentralización, Presupuesto Participativo, Edición 2012, Elecciones Distrito Urbanos de Paysandú 07/12/2012, IDP.

-Documento Departamental, Dirección de Descentralización, Informe de Área, IDP Septiembre 2010.

-Documento Departamental, Elecciones 2011, Total de Votos, IDP

-Documento Departamental, Elecciones 2012, Total de votos, IDP

-Documento Departamental, Elecciones 2013, Total de votos, IDP

-Documento Departamental, Elecciones 2014, Total de votos, IDP.

-Documento Departamental, Ficha, Declaratoria de aceptación de condiciones de adjudicación de Presupuesto Participativo. Edición 2013, IDP.

-Documento Departamental, Formulario de inscripción proyectos Presupuesto Participativo, Edición 2013, IDP.

-Documento Departamental, Gobierno Departamental de Paysandú, Presupuesto General, Período 2011-2015, Resumen General, IDP, 2011.

-Documento Departamental, Hojas de votación, 9 de Diciembre de 2011, IDP.

-Documento Departamental, Hojas de votación, 7 de Diciembre de 2012, IDP

-Documento Departamental, Hojas de votación, 15 de Noviembre 2013, IDP.

-Documento Departamental, Hojas de votación, 5 de Diciembre 2014, IDP.

-Documento Departamental, Planilla de firmas adhesión al proyecto, Edición 2013, IDP.

-Documento Departamental, Presupuesto Participativo, Distritos Urbanos, Elecciones 15-16 de noviembre 2013. IDP.

-Documento Departamental, Presupuesto Participativo-Edición 2011, IDP. 2011.

-Documento Departamental, Unidad de Presupuesto Participativo. Dirección de Descentralización. Documento Elaborado para la Junta Departamental, Llamado a Sala, IDP. viernes 22 de octubre de 2010.

-Documento Departamental, Unidad de Presupuesto Participativo, Presupuesto Participativo (informe), IDP, 2011

-Publicación IDP, 2010, “Presupuesto Participativo en Paysandú: “más ciudadanía...más democracia””, Editora Martínez, Viviana, Arte S.A, Paysandú, Uruguay.

Recursos web.

-www.paysandu.gub.uy

Anexos I – Cuadros.

Cuadro N° 1. Niveles de participación.

Nivel	Tipo	Definición	Desafío
Bajo	Información	Mecanismos que proveen a la ciudadanía de información sobre la actuación del gobierno.	Proporcionar información pertinente y accesible
Intermedio	Consulta	Convocatorias para conocer las opiniones, demandas, propuestas de los ciudadanos sobre los temas que los afectan. Se abre la posibilidad de que la ciudadanía pueda tener voz al respecto de las acciones y propuestas de gobierno y ejercitar la iniciativa, pero sin que esto sea vinculante para las autoridades.	Comunicar de qué modo la participación influyo en la decisión final.
Alto	Decisión	Se delega a la ciudadanía el poder de tomar decisiones por intermedio de instrumentos de democracia directa.	Lograr que una decisión sea eficiente a la vez que legítima.
	Gestión Compartida	La ciudadanía se hace cargo de la ejecución de acciones (realización de obras o prestación de servicios públicos). La herramienta privilegiada son los convenios con organizaciones de la sociedad civil. Esta forma de participación se ubica en el nivel alto si, además de la producción de bienes y servicios, la ciudadanía puede participar de otras fases de la política pública, en particular de la decisión, de lo contrario debe ser incluida en el nivel medio.	Generar herramientas de control y de comunicación que permitan la interacción y el aprendizaje compartido.
	Autogestión	Los ciudadanos deciden sobre la orientación de las acciones gubernamentales en su territorio y son ellos quienes lideran la ejecución.	Lograr interacción entre Estado y sociedad civil donde cada uno asuma sus roles.
	Control	La ciudadanía participa vigilando o auditando la gestión pública, fiscalizando la ejecución de acciones, la conducta de funcionarios y autoridades políticas.	Lograr que el control repercuta en un cambio de las cuestiones evaluadas como no satisfactorias.

Realización propia en base a Marzuca, 2009 en Paula Ferla 2014: 23

Cuadro N° 2- Definición de variables para el análisis.

Finalidad del proyecto	
Categorías	Definición
Fortalecimiento institucional	Proyectos que promueven una estructura de gobierno departamental eficaz y ágil, capaz de atender las necesidades cambiantes de las comunidades
Promoción Social	Proyectos que promueven la inclusión social, equidad y desarrollo, fortalecimiento y creación de la red social, cultural, formación de ciudadanía, salud y alimentación de sectores carenciados, educación física y deportes, vivienda digna, etc.
Gestión Ambiental	Proyectos que promueven la preservación, uso sostenible, reciclaje y educación para el desarrollo sustentable del ambiente, la calidad del aire, agua, suelo y paisajes a través de acciones concretas en la comunidad (saneamiento, canalización de efluentes, limpieza, gestión de basura, etc.)
Productivo	Proyectos que promueven la producción local a través del desarrollo de pequeños emprendimientos productivos o de actividades que promuevan un trabajo digno de un grupo determinado de la sociedad.
Espacios públicos	Proyectos que apuntan a la recuperación de los espacios públicos, a la mejora de la infraestructura existente y de las condiciones de movilidad a nivel urbano y rural para facilitar la integración entre las distintas localidades del departamento y barrios de las ciudades (caminaria rural, tránsito, movilidad, etc.)

Elaboración propia en base a Publicación IDP, 2010: 53

Cuadro N° 3- Evolución destino final de proyectos PP1.

Finalidad del Proyecto	Ediciones de PP						
	2005	2006	2007	2008	2009	Total	
Espacios Públicos	7%	1%	1%	1%	0%	10%	
Gestión Ambiental	1%	2%	0%	0%	0%	4%	
Productivo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Promoción Social	5%	13%	20%	24%	24%	86%	
Total	14%	16%	22%	24%	24%	100%	

Elaboración propia en base a Publicación IDP, 2010: 56, cuadro 7.

Cuadro N° 4- Tipo de proponente.

Tipo de Proponente	Ediciones de PP				
	2005	2006	2007	2008	2009
Instituciones y Organizaciones Formales	s/d	28%	47%	69%	65%
Redes Populares y espontáneas	s/d	72%	53%	31%	35%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Iván Sánchez 2012; 44.

Cuadro N° 5 – Evolución destino final proyectos PP 2 en %

Finalidad del Proyecto	Ediciones de PP				
	2011	2012	2013	2014	Total
Espacios Públicos	1,9%	3,5%	1,60%	3,50%	2,6%
Gestión Ambiental	7,8%	10,7%	11,60%	17,80%	12,1%
Fortalecimiento Institucional	0%	0%	0%	0%	0%
Productivo	0%	0%	0%	0%	0%
Promoción Social	86,2%	83,9%	85%	78,50%	83,4
Mixtos	3,9%	1,7%	0%	0%	0,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia en base a documentos entregados por la IDP

Cuadro N° 6 – Evolución destino proyectos PP 2 en números brutos.

Finalidad del Proyecto	Ediciones de PP				
	2011	2012	2013	2014	Total
Espacios Públicos	1	2	1	2	6
Gestión Ambiental	4	6	7	10	27
Fortalecimiento Institucional	0	0	0	0	0
Productivo	0	0	0	0	0
Promoción Social	44	47	51	44	186
Mixtos	2	1	0	0	3
Total	51	56	60	56	223

Elaboración propia en base a documentos entregados por la IDP

Cuadro N° 7 – Montos totales por categoría y promedios PP 2.

Finalidad del Proyecto	Dinero destinado	
	Total quinquenal	Promedio por proyecto
Espacios Públicos	\$u 986.000	\$u 164.333
Gestión Ambiental	\$u 4.322.050	\$u 160.075
Promoción Social	\$u 25.816.056	\$u 138.796
Mixtos	\$u 340.000	\$u 113.333
Total	\$u 31.464.106	\$u 141.094

Elaboración propia en base a documentos entregados por la IDP

Anexo II -

1-Mapa de Paysandú dividido por distritos.



