

**La hechura de la política sub-nacional. El Presupuesto Participativo de Florida,
Rivera y Paysandú (2007-2010)¹**

Manuela Abrahan
manuabrahan@gmail.com
ICP-FCS-UDELAR
FARQ-UDELAR

Resumen

Las políticas públicas en Uruguay parecen ser cosa de gobiernos nacionales, y no de los departamentales. Éstos, en general se encargan de problemas concretos, de orden práctico -el llamado ABC municipal- o en el mejor de los casos de replicar a nivel departamental líneas de política que han sido definidas a nivel nacional.

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

Desde esta constatación, nos proponemos abordar el estudio de los PP de los gobiernos de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2007-2010 para lo cual se aplicará la matriz de análisis de política pública a estos casos concretos.

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

Palabras clave: Políticas públicas, Presupuesto participativo.

¹ Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011

Esta ponencia es un producto inicial o avance de mi tesis de grado de la Licenciatura en Ciencia Política que se encuentra en proceso de elaboración. La misma intentará ser un análisis, con el lente de la matriz de políticas públicas, de una política concreta llevada a cabo por gobiernos subnacionales o departamentales, a saber: el Presupuesto Participativo (PP) En particular los casos de estudio serán: Paysandú, Rivera y Florida.

Las políticas públicas en Uruguay parecen ser cosa de gobiernos nacionales, mientras que los gobiernos departamentales se encargan de problemas concretos, de orden práctico -el llamado ABC municipal- o en el mejor de los casos se encargan de replicar a nivel departamental líneas de política que han sido definidas a nivel nacional.

Esto puede debatirse por varias líneas: algunos recurrirán a la idea del centralismo tradicional, otros a la ausencia de capital humano a nivel local que posibilite la existencia de una gestión gubernamental autónoma del nivel nacional, algún otro referirá a la dependencia financiera de los gobiernos departamentales con respecto al Estado central o a la escasa capacidad institucional que les marcan las leyes.

Por allí también podría decirse que el tamaño de nuestro país hace que no existan problemas exclusivamente locales, por lo tanto, tener una agenda local que amerite políticas públicas locales es bastante difícil. Es decir, la agenda de los gobiernos, que se irá desarrollando, espacializando y temporalizando en políticas concretas, se conforma ante problemas públicos que se señalan, reconocen, jerarquizan, etc. y que si estos problemas no son exclusivamente locales, difícilmente, las respuestas a estos -políticas públicas- puedan y/o deban serlo.

Una de las pocas cosas que nos recuerda que los gobiernos departamentales son eso, gobiernos, y no una oficina pública, es -además de las elecciones a través del voto ciudadano- los presupuestos participativos (PP) que algunos de estos gobiernos han venido implementado, empezando por Montevideo desde 1995. ¿Por qué esta afirmación? Porque los PP son políticas públicas que los gobiernos departamentales han desarrollado independientemente del Estado Central, que establecen una relación directa entre gobierno y gobernados, en asuntos específicos del plano local.

Nos proponemos abordar el estudio de los PP de los departamentos de Florida, Paysandú y Rivera, en tanto institucionalización de un sistema de vínculos, traducido en política pública. Esto implica todo un desafío, ya que no existe acumulación previa estrictamente académica que realice un enfoque de los presupuestos participativos desde la perspectiva de política pública, esto hace que este trabajo sea una suerte de primera

aproximación que ensayará una explicación de hasta qué punto objetivos públicos -tan importantes como los que se persiguen con los Presupuestos Participativos- se concretan a través de políticas públicas.

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

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

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

Se justifica también este trabajo, por la inexistencia de estudios académicos sobre PP en el Interior del país -a excepción de un informe realizado en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de Intendentes (CI) y los Gobiernos Departamentales (GD) y un estudio realizado por la Casa Bertolt Brecht en conjunto con el Instituto de Ciencia Política (Principios en movimiento: la participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. Proyecto ICP - Casa Bertolt Brecht, 2009)

También es pertinente en el contexto de la acumulación teórica en cuanto a Estado y Políticas Públicas, en particular a la crisis que significó la década del '90, ya que es un instrumento que responde a las demandas de un nuevo rol del Estado, emanadas de dicha crisis. En el caso del Uruguay, el PP es una política que interroga –o

debería hacerlo- a la Reforma del Estado, principalmente porque se enmarca en la cuestión de la descentralización del Estado central en primer lugar, y del nivel sub-nacional en segundo lugar.

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

¿Cómo surge la propuesta de PP de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2007-2010?

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

¿Cómo es el diseño de la política pública PP en los departamentos de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2007-2010?

¿Cómo influye la ideología de los partidos de gobierno de los departamentos de Florida, Paysandú y Durazno en el diseño y utilización de la política pública PP?

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

El **objeto** de esta investigación es la política pública PP en los departamentos de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2007-2010.

El **objetivo general** que se perseguirá es describir y analizar los PP en los departamentos de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2007-2010 desde la perspectiva de políticas públicas tal como estas son definidas en la literatura politológica.

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

- 1) Describir el diseño de la política y los procesos de PP de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2007-2010.
- 2) Describir y analizar el PP de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2007-2010, desde la perspectiva de políticas públicas.
- 3) Analizar la incidencia de las orientaciones políticas de los gobiernos de Florida, Paysandú y Rivera, en el diseño de la política PP en el período 2007-2010.

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

- 1) Existe una relación entre institucionalización de procesos, instrumentación de PP y orientación del gobierno. De tal forma, los gobiernos progresistas tenderían a instaurar procesos institucionalizados y los gobiernos de partidos fundacionales a aplicar procesos con menor grado de institucionalización.
- 2) El Frente Amplio a nivel departamental muestra una tendencia a realizar sus actos de gobierno mediante políticas públicas, esto es, mediante procesos institucionalizados y estables en el tiempo, con reglas claras y conocidas por todos. Mientras que los gobiernos departamentales de partidos fundacionales muestran una tendencia a actuar a través de procesos poco institucionalizados, con una débil estabilidad y reglas difusas y poco difundidas.

1. Los procesos de PP en América Latina.

Los procesos de PP surgen en América Latina en el contexto de la tercera ola democrática iniciada en la década del '80. Se trata de innovaciones democráticas a nivel sub-nacional (con o sin modificaciones o innovaciones legales), que son lideradas por fuerzas políticas de izquierda, producto de la valoración tradicional que éstas han hecho de la participación ciudadana y de ciertos cuestionamientos al funcionamiento de la democracia representativa que se cree mejorar al introducir mecanismos de democracia directa.

Este problema, que podríamos denominar “crisis de las democracias”, indica que, en esencia, los mecanismos y espacios de representación que caracterizan a las democracias representativas, se encuentran altamente cuestionados por la escasa efectividad para acercar las preferencias de los ciudadanos (cada vez más diversas y complejas) a las soluciones públicas que se generan en un contexto democrático (Ziccardi, 2004; Brugué, Gomá y Subirats, 2005) (Montecinos; 2009:3)

En otras palabras, los problemas globales parecen ser mejor atendidos por decisores locales (ciudadanos) que por las elites electas para representar los intereses de aquellos.

Es un mecanismo utilizado fundamentalmente a nivel sub-nacional (Brasil, México, Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y,

desde el año 2002, en Chile) si bien encontramos algunas experiencias a escala nacional (Guatemala, Nicaragua y Perú) Según el Foro Urbano Mundial realizado en marzo de 2010 en Brasil, alrededor de 1300 ciudades en el mundo tenían PP en esa fecha, sin contar las que lo habían realizado en el pasado.

La experiencia paradigmática es la de Porto Alegre que comenzó a gestarse en el año 1988, y es desde la que se difundió más la política, siendo aplicada por otras ciudades de la región. Esto se debe en parte a la proliferación de estudios acerca de dicha experiencia, y a una actitud de sistematización de la práctica, constante del gobierno de esta ciudad. Esto ha permitido la disponibilidad de insumos para que otros gobiernos pudieran iniciar sus propios procesos de PP.

Desde estas primeras experiencias, el PP ha sido muy difundido por toda Latinoamérica, y a través de los foros sociales mundiales se ha trasladado a Europa, estando actualmente incorporándose experiencias africanas y asiáticas. La cooperación internacional le dio un gran impulso al PP al incluirlo como una recomendación y financiar experiencias en este sentido, tendiendo también como modelo a Porto Alegre.

Específicamente para Uruguay, resulta casi una obviedad resaltar su tradición centralista, sin desmedro de la cual existieron ciertos intentos de establecer lazos más directos entre Estado y Sociedad Civil, antes de la primera experiencia de PP en la ciudad de Montevideo a partir de 1990, cuando asume por primera vez un gobierno el Frente Amplio (FA), que podrían mencionarse como antecedentes de instrumentos descentralizadores.

La descentralización en Uruguay tiene una larga vida en los discursos de los actores, pero corta en acciones y políticas concretas. El departamento de Montevideo ha sido el pionero en este segundo aspecto, iniciando un proceso de descentralización, que aun continua, desde la asunción del Frente Amplio en el año 1990.

A nivel nacional la Reforma Constitucional de 1996 le dio un gran impulso a la posibilidad de descentralizar el país ya que habilitó al legislador a hacerlo y definió como un objetivo político nacional a la descentralización (art. 50) Desde el año 1996 a la fecha poco y nada es lo que se ha hecho en la materia, a excepción del gobierno de Tabaré Vázquez, en el cual se aprueba la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que crea el tercer nivel de gobierno y cuyos efectos se verán a largo plazo.

También, en el mismo período, cinco gobiernos departamentales han avanzado en la profundización del proceso de descentralización poniendo en marcha procesos de

Presupuesto Participativo (PP), ellos son: Canelones, Florida, Maldonado, Paysandú y Rivera.

2. El PP como política pública de participación ciudadana llevada a cabo por gobiernos sub-nacionales.

De alguna manera, en el subtítulo se refieren cuales serán los conceptos en los que me concentrare principalmente, a saber: política pública, presupuesto participativo y participación ciudadana. Naturalmente que al abordar éstos, referiré lateralmente a cierta concepción de gobierno y gobernabilidad, democracia y a los procesos de reforma del Estado en América Latina.

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

2.1) Políticas públicas

Para comenzar, partiremos de una definición mínima de política pública brindada por Meny y Thoenig, para quienes la política pública básicamente es un programa de acción de una autoridad pública.

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

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

“Una política pública de calidad corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; dichos cursos de acción son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, pero también instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados.” (Lahera; 2008:28)

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

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

2.2) El Estado y su reforma.

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

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

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

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

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

El análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al qué y al cómo hacer del Estado, y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus "productos" o outcomes. En pocas palabras, se concibe como la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas. (Roth Deubel; 2006:15)

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

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

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

2.3) Participación ciudadana y gobernabilidad democrática.

La participación, y específicamente la descentralización participativa, es considerado un instrumento indispensable para la gobernabilidad en las sociedades democráticas. Vicente Navarro (2000) define la gobernabilidad democrática como "la

cualidad propia de una sociedad, según la cual se estructura socio-políticamente de tal modo que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas establecidas y procedimientos democráticos”

No podemos hablar de participación sin antes hablar de ciudadanía –al menos no en el sentido en que se pretende abordar en este estudio- y en relación a ella a consideraciones en torno a democracia representativa y participativa. Es decir que será un paso obligado el analizar los conceptos de ciudadanía, representación y participación y sus vínculos posibles, a pesar de que estos últimos dos conceptos tradicionalmente son considerados contrapuestos.

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

Figura N° 1



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

Según Vicente Navarro, para que esta participación sea efectiva se necesita al menos que la ciudadanía cuente con la suficiente, previa y completa información que sustente una opinión y los adecuados canales de información para hacerla posible. Pero

además es necesario, e indispensable, la creación de espacios de *deliberación* que permitan que las demandas lleguen a los dirigentes. Si este proceso es efectivo las decisiones políticas tendrán legitimidad ya que serán el resultado de la acción colectiva activa de todos los involucrados. Para este autor las principales fallas en los procesos de participación obedecen a la debilidad en materia de incentivos para la participación del marco institucional local.

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

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

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

2.4) Presupuesto participativo: concepto y diseño institucional

En el caso que nos ocupa -el PP- nos encontramos con un instrumento formal de participación que se habilita desde los gobiernos en democracias representativas, es decir, de arriba hacia abajo, en algunos casos por una demanda desde abajo y en otros por voluntad política de las cúpulas.

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

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

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

3. Paysandú, Rivera y Florida: los PP como políticas públicas de los gobiernos departamentales.

En Uruguay se han llevado adelante, desde el año 2007, y a excepción de Montevideo, cinco experiencias de PP, a saber: Paysandú, Rivera, Florida, Maldonado y Canelones. Todas ellas se ponen en marcha en el período de gobierno 2005-2010. En cuatro de los cinco casos se trata de un proceso impulsado por el FA, y en uno de los casos (Rivera), por el Partido Colorado (PC)

En este trabajo se pretende abordar el estudio de tres de estas experiencias: Paysandú, Rivera y Florida, en tanto políticas públicas de los gobiernos departamentales. En este sentido -y para comenzar a cumplir con los objetivos que se han propuesto- se comenzará por describir la política pública y los procesos de PP de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2007-2010.

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

En cuanto a antecedentes de estudios acerca del PP en el Interior (excluyendo Montevideo, para el cual prolifera la bibliografía) se deben citar dos informes: el primero del año 2007, producto del Programa de Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Departamentales y Congreso de Intendentes que se realizó en el marco de un trabajo de la Cooperación española (AECI), PNUD, Presidencia de la República y el Congreso de Intendentes. Allí se recogen y sistematizan las cinco experiencias de PP que han existido hasta el momento en nuestro país. Y en segundo lugar, el informe de la Intendencia de Paysandú “Presupuesto Participativo en Paysandú: mas ciudadanía...más democracia” del año 2010. Además del ya mencionado trabajo de la Casa Bertolt Brecht y el Instituto de Ciencia Política en 2009, que aborda los casos de Canelones, Florida y Maldonado.

3.1) Breve descripción de los tres procesos

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

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

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

La primera experiencia comienza en 2007, tras dos años de planificación y asesoramiento, durante los cuales se contactaron con el Gobierno Departamental de Paysandú y participaron de los Seminarios Internacionales organizados por dicho gobierno. Durante el año 2008 se llevo adelante la segunda y última edición (hasta el momento)

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

4) Análisis preliminar

En base a la revisión documental de una serie de archivos digitales y físicos, entre los que se encuentran: publicaciones de las páginas web de los gobiernos departamentales, informes de los presupuestos participativos realizados por los gobiernos departamentales e informes de otras instituciones acerca de los mismos, podemos adelantar ciertas líneas de análisis que podrán profundizarse una vez que se realicen las entrevistas planificadas.

4.1) Paysandú, Florida y Rivera: encuentre las siete diferencias.

Tres gobiernos, en el mismo país, en el mismo nivel de gobierno y en el mismo período deciden implementar una política pública novedosa en el interior del país: el Presupuesto Participativo, si bien en Montevideo ya lleva 20 años.

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

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

4.1.1) Concepción de la política PP.

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

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

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

4.1.2) Diseño institucional comparado

En términos del diseño de la política, se pueden comparar ciertos aspectos para cada caso: el órgano político responsable, la forma que adopto la difusión de la política, el ciclo del PP y la fecha de inicio de la experiencia en cada uno de los departamentos.

Tabla N° 1: Modelo organizativo comparado.

| | ORGANO POLITICO-INSTITUCIONAL | DIFUSION | CICLO DE PP | FECHA PRIMERA EXPERIENCIA |
|--------------------------------------|---|---|-------------|---------------------------|
| F L O R I D A | Gabinete Social integrado por Directores de Desarrollo Sustentable, Desarrollo Social, Higiene, Cultura, Descentralización, Mas Oficina de Prensa, Secretaria Intendencia, Secretaria de RRPP y Secretarias administrativas de las JJLL (13) | Pagina Web Intendencia, Medios Locales. Afiches. Adhesivos. En calendario de vencimientos. Vehículos municipales. Juntas locales convocaron a reuniones con Gabinete social | Anual | 2007 |
| P A Y S A N D U | Equipo político. Secretaria general. Director de descentralización, Coordinador del PP. Ediles y secretarios Locales. Equipo Social (institucionalizado) Equipo Multidisciplinario del PP. | En la capital hay una sede permanente: Casa del PP. Funciona un 0800. Medios de prensa. Web Intendencia. Folleto. Pegotin. | Anual | Fines 2005 |
| R I V E R A | Consejo de PP. Directora de Relacionamiento con la comunidad. Coordinador de JJLL (5) Director de Hacienda, de Higiene, de Obras, dos representantes del Plenario de Comisiones Vecinales, un representante del Sector Académico (nombrado por la Agrupación Universitaria) | Medios de comunicación. Volantes. Convocatoria directa a las Comisiones Vecinales. Blog | Quinquenal | 2007 |

*Adaptación propia en base a cuadro del Informe: Experiencias de Presupuesto Participativo en Uruguay 2007.

Como se observa en la Tabla N° 1, existen algunas diferencias en el modelo organizativo de cada una de las políticas. En Florida no existe un órgano específico institucionalizado para el PP, sino que se realizan reuniones del Gabinete Social si bien en el caso de Florida existe un Coordinador de PP. Por su parte en Rivera si existe un órgano específico: el Consejo de PP con una integración permanente del Director de Hacienda, Higiene, Obras, dos representantes del Plenario de Comisiones Vecinales y

un Representante del sector académico. Mientras que en Paysandú funciona un Equipo Multidisciplinario de PP de coordinación, que se reúne periódicamente.

En cuanto a la integración de estos equipos hay que marcar diferencias: en primer lugar tanto en Paysandú como en Florida predomina el componente social y político (directores de descentralización), mientras que el equipo que integra el Consejo de PP de Rivera esta más orientado a la gestión: hacienda, obras e higiene; y además presenta otra particularidad que es integrar representantes de los consejos vecinales y del sector académico. Un elemento que marca una diferencia sustancial en este tipo de políticas es que en el caso de Rivera no existe una Dirección de descentralización.

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

Podría decirse que en Paysandú y Florida hay una orientación más hacia la política propiamente dicha y en Rivera hacia la gestión de obras y la administración y podría especularse que al integrar representantes de la sociedad civil a dicho consejo, se busca involucrarlos en lo que tiene que ver con ese aspecto y no tanto con el político. De esto podrían desprenderse una serie de consideraciones respecto al tipo de participación que se promueve con esta política pública de participación ciudadana que es el PP. Conjuntamente a concepciones de democracia que puede haber detrás de estas prácticas.

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

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

En cuanto a los proyectos encontramos que en los casos de Rivera y Florida definen la orientación de lo que pretenden que emerja del PP: obras de infraestructura y

obras sociales respectivamente, mientras que en el caso de Paysandú no se define de antemano el tipo de proyectos que se pretenden.

La difusión también puede llegar a sugerirnos algo del alcance que se pretende tenga la política, en este sentido, en los casos de Florida y Paysandú se utilizan mecanismos de difusión más variados (pegotines, afiches, camionetas, casa del PP, etc) aprovechando además medios que la intendencia ya posee como es el caso del calendario de vencimientos y los vehículos del gobierno departamental de Florida, y la pagina web de ambas intendencias. En el caso de Paysandú funciona además un 0800. Mientras que en el caso de Rivera, se atendió menos a la difusión o se la encauzo por medios clásicos, organizándose a través de volantes y medios de prensa locales, además de la convocatoria directa a las Comisiones Vecinales.

4.1.3) Mecanismos de participación diseñados e implementados.

En términos de los tipos de participación buscados con los procesos de PP, el siguiente cuadro resume los mecanismos utilizados al respecto por cada uno de los GD. La diferencia esta en donde se incluye a la ciudadanía en el caso de Florida y Paysandú la ciudadanía tiene la última palabra, antes una pre-selección de las autoridades de los proyectos que se presentaron, en el caso de Rivera, el mecanismo es diferente: parte de las autoridades, pasa por la ciudadanía y la decisión final la toman las autoridades. Interesante para pensar modelos de participación-empoderamiento.

Tabla Nº 2 Mecanismos de participación ciudadana comparada

| | MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA | | | CANTIDAD DE PARTICIPANTES |
|--------------------------------------|---|--|--|---|
| | INICIO Y PRESENTACION DE PROYECTOS | SELECCIÓN | EJECUCION | |
| F L O R I D A | Mediante formulario, de forma individual, mayores de 16 años o colectivamente) tanto en la capital como en las circunscripciones de las JJLL | Por votación (mayores de 16 años) en todo el departamento hasta 2 proyectos de entre los pre-aprobados por el Gabinete Social (evaluados por los técnicos) | Gestión y control. Nivel central: control político con apoyo técnico. Local: la sociedad organizada. | Se presentaron 584 proyectos (170 capital y 414 resto del depto) que se están analizando. |
| P A Y S A N D Ú | En la capital: Asambleas territoriales (Instancias masivas para el lanzamiento) En la capital: presentación de proyectos con formulario. Se convoco especialmente a los jóvenes a partir de reuniones realizadas en | En la capital, votan los mayores de 16 años. En el interior, los ediles locales interactúan con | En la capital: a través de representantes de las organizaciones y del funcionamiento de | En la segunda edición se presentaron en la capital: 300 proyectos. En la votación |

| | | | | |
|----------------------------|---|--|--|--|
| D U | centros educativos. | vecinos y recogen propuestas. En esta tercera edición, se votará en Tambores y Quebracho. Votación en la ciudad. | Equipos Multidisciplinarios (integrado por instituciones sociales) También gestionan los recursos económicos de los proyectos. | participaron 7000 vecinos. |
| R I V E R A | En la capital: reuniones masivas para informar mecanismo de elaboración del presupuesto departamental y el mecanismo para el presupuesto participativo. También hay reuniones temáticas. En el interior: director de descentralización con ediles locales interactúan con ciudadanía recogiendo ideas para proyectos. El Consejo de PP esta integrado con representantes de las organizaciones vecinales, que actúa durante todo el proceso. Inclusive en el seguimiento. | En la capital, en Asambleas abiertas a mayores de 18 años con inscripción previa, pueden votar hasta 3 propuestas. En la capital: reuniones temáticas con organizaciones votan priorización de propuestas. En la capital, segunda ronda de Asambleas, abiertas (mayores de 18 años): votar presupuesto quinquenal y PPVI | ¿? | 195 propuestas en todo el depto. (74 en el interior y 121 en la capital) |

*Adaptación propia en base a cuadro del Informe: Experiencias de Presupuesto Participativo en Uruguay 2007.

En cuanto a las semejanzas, en todos los casos, la participación está abierta para la presentación –individual o colectiva- de ideas en todo el territorio departamental. En relación al mecanismo de selección de los proyectos que se ejecutarán, la votación no se da en todos los casos. En Paysandú, en la primera edición, se vota en la capital pero no en el interior, luego se incorpora las JJLL de Tambores y Quebracho. En Florida se vota simultáneamente en todo el territorio departamental. Y en Rivera no se realizan elecciones, salvo la preselección que se realiza en las Asambleas, de las cuales emerge un orden de prioridades, para que luego las autoridades definan.

Diagrama N° 1: Modelo decisorio de Florida y Paysandú

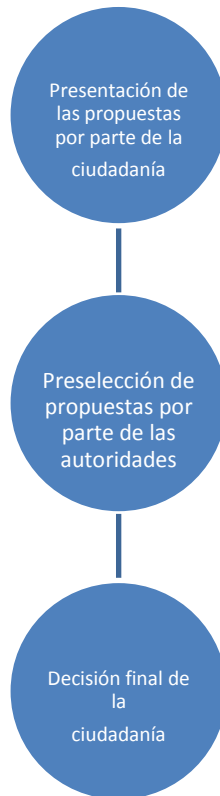
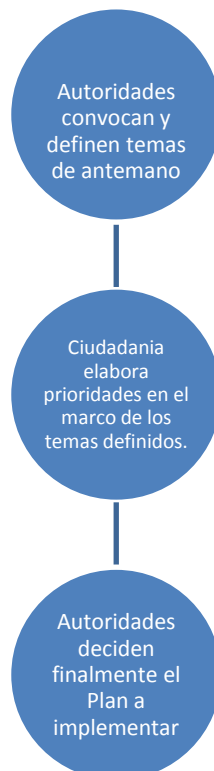


Diagrama N°2: Modelo decisorio de Rivera



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

La diferencia está en qué momentos del proceso de la política se incluye a la ciudadanía, como se observa en el Diagrama N°1 en el caso de Florida y Paysandú la ciudadanía tiene la última palabra, antes de una preselección de los proyectos por parte de las autoridades del GD. En el caso de Rivera, el mecanismo es diferente: parte de las autoridades, pasa por la ciudadanía y la decisión final la toman las autoridades (Ver Diagrama N°2)

En la fase de ejecución y seguimiento existen diferencias en todos los casos: en Paysandú se convoca a los responsables de los proyectos ganadores, para involucrarlos en el proceso de gestión. Se hacen convenios con las organizaciones y en muchos casos se les otorga el dinero para las adquisiciones correspondientes. En Rivera el Consejo de PP tiene -entre otras funciones- recibir propuestas, hacer seguimiento y organizar la capacitación ciudadana.

5) Consideraciones finales

Para terminar, traigo nuevamente las interrogantes que motivan esta investigación:

¿Cómo surge la propuesta de PP de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2007-2010?

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

¿Cómo es el diseño de la política pública PP en los departamentos de Florida, Paysandú y Rivera en el período 2007-2010?

¿Cómo influye la orientación política de los partidos de gobierno de los departamentos de Florida, Paysandú y Durazno en el diseño y utilización de la política pública PP?

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

Naturalmente, muchas de estas preguntas quedan aún sin respuesta. Sin embargo, con el grado de avance presentado hasta aquí, podemos sospechar con mayor firmeza algunas cosas:

- Que la participación no fue una demanda social, es decir que el proceso de entrada en agenda de la política pública fue top-down o desde las elites hacia la ciudadanía.
- No es novedad que posturas ideológicamente contrarias coincidan en el uso de una herramienta. De hecho la propia descentralización, ha sido una bandera defendida por estatistas y liberales simultáneamente. Y esto porque tanto la descentralización como la participación ciudadana, no son en sí mismas buenas, ni la panacea que soluciona todos los problemas de un Estado ni de un gobierno.
- Lo mismo ocurre con los PP, y específicamente con los casos que se han analizado en este trabajo: gobiernos de perfil estatista y de perfil liberal, coinciden en el uso de la herramienta pero con fines y modalidades completamente diferentes.

En definitiva, en un análisis preliminar: los gobiernos del FA han logrado la institucionalización del proceso en tanto política pública, mientras que el gobierno del PC muestra, en primera instancia, una forma de actuar más informal, sin lograr los niveles de institucionalización de las otras dos experiencias.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

ABELLA, R. y TAKS, J. (comp.) (2008): *Participación y proyecto político emancipador. Aportes de la casa Bertolt Brecht*. Uruguay: Mano a Mano.

_____ (2010) *Diálogos entre militantes. Participación, territorio y ambiente*. Serie: Aportes de la Casa Bertolt Brecht. Uruguay: Edición Casa Bertolt Brecht.

AGUILAR VILLANUEVA, L, ed. (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de política. México, D.F. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

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

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

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

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

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

EVANS, P. (1996) "El Estado como problema y como solución". Revista *Desarrollo Económico*. Vol 35, N°140. Bs As (pags 529-562)

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

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

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

MARTÍNEZ GUERRA, V, ed. (2009) *Presupuesto participativo en Paysandú: "Más ciudadanía...más democracia"* Intendencia Departamental de Paysandú 2005-2009. Paysandú.

MATIAS, D. (2004) Presupuesto participativo y democratización. Publicación Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado de la Unión Europea y la República Dominicana.

MONTECINOS, E. (2009) “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 44, Caracas.

LAHERA, E. (2008) *Introducción a las políticas públicas*. Chile, Breviarios del FCE.

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

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

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

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

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

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

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

VENEZIANO, ALICIA (2008) “La Participación Ciudadana En La Descentralización De Montevideo: Aprendizajes Y Reflexiones Desde Los Noventa” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 17 N°1 – Montevideo.

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

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