

# Participación Ciudadana

La gestión pública  
de los Presupuestos Participativos  
vista desde sus protagonistas

Dr. Alejandro Noboa  
MSc. Natalia Bisio  
Lic. Mariano Suárez  
Lic. Natalie Robaina

 Departamento de  
Ciencias Sociales

 UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

 Regional Norte

 CSIC COMISIÓN  
SECTORIAL DE  
PROMOCIÓN DE  
INVESTIGACIÓN  
CIENTÍFICA

# Participación Ciudadana:

la gestión pública  
de los Presupuestos Participativos  
vista desde sus protagonistas



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Regional Norte



**Participación Ciudadana:**

La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas

Dr. Alejandro Noboa / MSc. Natalia Bisio / Lic. Mariano Suárez / Lic. Natalie Robaina

Departamento de Ciencias Sociales

Regional Norte – Udelar

Diseño y diagramación: Lic. Andrés Nogara

1ra edición - 2013

200 ejemplares

ISBN: 978-9974-0-0984-4

Depósito Legal:

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>7</b>
Democracia y participación ciudadana	
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>23</b>
Metodología aplicada	
<b>CAPITULO 3</b>	<b>46</b>
La experiencia de presupuesto participativo en los departamentos de Salto y Paysandú	
<b>CAPITULO 4</b>	<b>55</b>
Análisis general de los resultados	
<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>60</b>
El clivaje Hombres – Mujeres	
<b>CAPÍTULO 6</b>	<b>73</b>
Entre el consenso y la competencia: diseño, actores y mecanismos de participación	
<b>CAPÍTULO 7</b>	<b>86</b>
Las interacciones entre los componentes	
<b>CAPITULO 8</b>	<b>91</b>
El rol de las mujeres en los procesos estudiados	
<b>CAPITULO 9</b>	<b>97</b>
Algunas reflexiones sobre la participación y sus revelaciones	
<b>Bibliografía consultada</b>	<b>100</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es producto de una investigación iniciada en 2010 donde se estudiaron los procesos de participación desarrollados con motivo de los presupuestos participativos de Salto y Paysandú ocurridos durante los gobiernos municipales del período 2005-2009.

El proyecto fue financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República habiéndose conformado un grupo de trabajo que aún hoy cultiva este campo de estudios integrado por Natalia Bisio, Natalie Robaina, Mariano Suárez, Romina Pagani, José Pedro Da Silva, Diego García da Rosa y Alejandro Noboa.

El campo de estudios de la democracia y en particular de la participación social y política es un área clave para el desarrollo de las sociedades como también para el éxito de las políticas públicas. Es el primer paso para lograr la transformación social en cuanto significa un aprendizaje fundamental para la definición de las políticas como para el sostenimiento de las reformas luego de instaladas. El involucramiento de la gente redundo en el logro de buenos resultados en el corto plazo y en el mantenimiento de los cambios en el largo plazo.

Ahora bien, no sólo debemos quedarnos en el elogio de la modalidad ni en el reconocimiento genérico de la misma, todo acto humano por naturaleza es perfectible y la implementación de estos procesos en tanto procesos sociales innovadores, seguramente necesitan de la investigación y de la crítica. Este trabajo apunta a ello, conocer en profundidad como ha funcionado la mecánica para pulirla, para mejorarla.

Previo a la presentación de las experiencias se incluyó un Capítulo (1) que describe el contexto conceptual del fenómeno para ello se apeló a los aportes realizados por autores clásicos como Schumpeter y Boaventura de Souza Santos, entre otros y a autores contemporáneos como el propio Profs. Subirats, etc.. Allí se analiza pormenorizadamente el concepto de democracia y sus diferentes tipos como también la idea de articulación entre la Sociedad civil y el Estado en la modalidad puntual de los presupuestos participativos. Asimismo se aportan datos de algunos estudios en la materia que permiten entrar en los capítulos subsiguientes directamente sobre los resultados obtenidos en la investigación como la forma en que fueron construidos los mismos.

En esta parte se esboza el Modelo de tres componentes que se elaboró por primera vez para este estudio, pero que se propone como una herramienta teórico-metodológica útil para analizar fenómenos de participación y seguramente tendrá otras validaciones en otros tantos estudios donde se emplee especialmente. En particular el grupo está proponiendo continuar esta línea de trabajo con el estudio de la participación en la nueva institucionalidad que suponen las diferentes mesas interinstitucionales y sectoriales conformadas en los últimos años por los gobierno de izquierda en Uruguay.

El modelo se compone de tres subsistemas que se relacionan dialécticamente, el subsistema social, el psicológico o individual y el organizacional, donde este último media entre la dinámica del individuo y las relaciones sociales que se establecen al interior del proceso y en el contexto inmediato. De forma que el diseño y organización del evento cambia en función de los cambios en los individuos producto de la aplicación del mismo y del proceso social que se produce como consecuencia y asimismo las relaciones sociales mutan en función del diseño y a su vez influyen en este adaptando su realización efectiva.

El Capítulo 2 es materia de la explicación en profundidad de este modelo, así como sus anclajes técnicos que permitieron recoger los datos analizados. En este capítulo se describe con rigor metodológico la aplicación del modelo en la investigación concreta, su anclaje técnico y la instrumentación realizada para la ocasión.

En los Capítulos 3 y 4 se presentan los dos procesos descritos en detalle por Bisio y por Suárez, la primera habiendo participado activamente en el diseño y en la ejecución de la política en Salto y el segundo profundizó su estudio a partir de un excelente trabajo de tesis de grado. En este caso se apela a una versión descriptiva de la situación estudiada que a su vez sirva como introducción a lo que serán los resultados del estudio incorporados en los capítulos subsiguientes.

En el capítulo 5 se presentan los resultados más generales del estudio tomando los dos procesos en conjunto y ajustándonos al modelo prescripto. Es así que se presentan cada uno de los subsistemas y luego las relaciones encontradas y sus dinámicas.

El capítulo 6, 7 y 8 se continúa con la presentación de resultados en sus dos clivajes principales, sexo por un lado y lugar por otro, analizando las diferencias en un sentido y otro de los procesos de participación y sus consecuencias. Particularmente merece destacar el ribete especial que adquirió el protagonismo femenino en la experiencia de Salto, aspecto que es reflexionado en uno de los capítulos.

En el capítulo 9 se incluyen las conclusiones y una reflexión final sobre los hallazgos obtenidos, estrechamente relacionados con la perspectiva teórica y los datos empíricos. Este es el colofón de la publicación sintetizando los aportes realizados y una reflexión sobre determinados mitos existentes en la materia. Asimismo se esbozan nuevos caminos a seguir en esta línea de trabajo.

En otro sentido, agradecer a los integrantes del equipo de investigación que si bien no han participado de la publicación si ha aportado desde diferentes lugares, en especial a Diego García da Rosa, Romina Pagani, José Pedro da Silva y Cristina Rundie, quien colaboró en la realización del trabajo de campo.

Por último, afirmar con Amartya Sen (1998) que que todo esto tiene sentido si se enfoca al desarrollo de las personas, de nada sirve hablar de democracia y de participación si ello no se refleja luego en mejoras en las propias personas y en su calidad de vida.

*“El desarrollo humano, como enfoque, se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma”.* **Amartya Sen**. Profesor de Economía, Universidad de Harvard. Premio Nobel de Economía, 1998.

## CAPÍTULO 1

# DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 1. Democracia: un concepto sin consensos

Resulta ilustrativo que en esta época se vuelva a discutir sobre la democracia siendo que se está en momentos de estabilidad del modelo en una buena parte del mundo. Seguramente el debate actual no pasa, como en épocas anteriores post-dictatoriales, por la restauración del sistema, sino que se trata de transformar el concepto predominante del mismo hacia otra idea de mayor profundidad que pueda seducir a los ciudadanos e involucrarlos en procesos de participación.

Asimismo la conceptualización de la democracia como sistema de gobierno y de vida no es una cuestión zanjada por los teóricos ni mucho menos, en ese sentido es dable acompañar la siguiente cita del Profesor Subirats:

*No es fácil adentrarse en el debate sobre la democracia y sus significados pasados, actuales y futuros, sin aclararnos un poco sobre a qué nos estamos refiriendo... Aceptemos que deben existir unas reglas mínimas sobre las que fundamentar un ejercicio democrático, pero sabiendo que la existencia de esas reglas no implica el que se consigan los fines que desde siempre han inspirado la lucha por la democratización de nuestras sociedades (Subirats, 2007 en Ahedo et al: 26-27).*

No se puede decir que haya consenso al respecto y es tan sostenible la hipótesis de la crisis de la democracia representativa (la más generalizada) como la hipótesis de la vigencia de la misma. Quizás el acuerdo entre los autores esté por entender

**Resulta ilustrativo que en esta época se vuelva a discutir sobre la democracia siendo que se está en momentos de estabilidad del modelo en una buena parte del mundo. Seguramente el debate actual no pasa, como en épocas anteriores post-dictatoriales, por la restauración del sistema, sino que se trata de transformar el concepto predominante del mismo hacia otra idea de mayor profundidad que pueda seducir a los ciudadanos e involucrarlos en procesos de participación.**

**No se puede decir que haya consenso al respecto y es tan sostenible la hipótesis de la crisis de la democracia representativa (la más generalizada) como la hipótesis de la vigencia de la misma.**



la necesidad de complementar los sistemas de democracia representativa con la mayor implicación social de los ciudadanos. En palabras de Hirschmann (1991) citado por Subirats (2007):

*...un régimen democrático consigue legitimidad cuando sus decisiones emanan de una completa y abierta deliberación entre sus grupos, órganos y representantes, pero es cada vez menos cierto para los ciudadanos y lo es cada vez más para entes, corporaciones lobbies económicos que escapan a la lógica estado-mercado-soberanía, y aprovechan sus nuevas capacidades de movilidad global (Ahedo et al, 2007: 27).*

Tal como lo establece Boaventura de Souza Santos (2005) el debate sobre la democracia ha recorrido varias etapas: la primera que respondió a la pregunta ¿cuál es la democracia deseable?, la respuesta resulta ser el sistema que se quiere pero con restricciones. La segunda se refleja en la pregunta: ¿cuáles son las condiciones estructurales para la democracia?, que enfrenta el concepto democracia con el de capitalismo. La tercera etapa de las teorizaciones, concluye con la concepción hegemónica sobre la democracia, emergiendo modelos alternativos que pugnan por ese privilegio, el par: democracias liberales vs democracias populares.

Durante los años 50 la democracia estuvo reducida a la representatividad de los políticos de la población correspondiente, en palabras de Lipset a

*“la formación de una elite política en su lucha competitiva por los votos de un electorado básicamente pasivo (...) no es válida la creencia de que un nivel de participación muy elevado siempre es bueno para la democracia” (Lipset en Wainwright, 2005: 46). También Schumpeter sostuvo lo mismo al describir la democracia de élite, donde afirmaba “que los votantes deben entender que una vez que han elegido a un individuo la acción política es un asunto que concierne a este y no a ellos” (Schumpeter, 1942: 295)*

La concepción dominante en el mundo académico de esa época marca un perfil fuerte en el sentido de no incluir dentro del concepto de democracia la implicación de los ciudadanos y de reducir su participación al momento del voto y nada más. Finalmente, una cuarta etapa desarrolla el efecto homogeneizador del proceso de globalización ha despertado los antiguos anhelos y prácticas democráticas participativas desde lo local. Se vuelve a redefinir el concepto de democracia enriqueciéndolo con la participación de los ciudadanos, procurando fortalecer el sistema y dotarlo de una nueva vida. En definitiva, apuntar a transformar la democracia en un sistema donde la igualdad y la libertad se cumplan de mejor forma.

Se trata de generar un sistema donde las formas de convivencia sean diferentes que generen responsabilidad e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

*Lo relevante no es tanto diseñar buenas políticas para resolver los problemas de la gente desde una posición jerárquica de poder, conocimiento y expertise, sino implicar a la gente en la definición de los puntos problemáticos y en el desarrollo de alternativas que puedan buscarse... (Subirats en Ahedo et al, 2007: 35).*

En ese sentido, se busca incorporar nuevos actores al juego democrático, ya no será este un campo de actores exclusivamente políticos sino que la democracia será un sistema que implique también a los movimientos sociales, las instituciones públicas y los ciudadanos de a pie.

Además, la mundialización de los asuntos que se deben decidir, *"problemas ecológicos y medioambientales, narcotráfico, problemas sanitarios, deslocalización de la producción flujos de capitales, conflictos bélicos, etc. (Ganuzo, 2003: 16)*, ha promovido la necesidad de generalizar esta modalidad de organización de las sociedades a todo el mundo en desdibujando las fronteras del Estado-Nación. Sin duda estas nuevas formas organizativas modifican las relaciones global-local, revalorizando la dimensión territorial desde la que se revitaliza la participación social; aspecto relegado en la modalidad democrática tradicional (representativa). A nivel del ciudadano se ha visto una verdadera evolución en cuanto a capacitación sobre los asuntos públicos, si bien es cierto aún no logra comprender con claridad el funcionamiento de los poderes nacionales y locales, tiene, por el claro empuje de los niveles de información y debate, una mejor posición frente a los asuntos públicos.

**¿Cuáles son los problemas que tiene el debate actual sobre la democracia?, fundamentalmente son tres: primero la crisis del marco estructural que ampara al modelo (lo global vs el Estado nación, donde éste pierde la hegemonía del poder social); segundo no hay a nivel teórico ni práctico un acuerdo homogeneizante sobre cuál es el modelo democrático al que hay apuntar; y por último, la aparición de lo local al interior de los Estados naciones, que pugna por fortalecerse por diferentes motivos: necesidad de participación, eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas públicas, etc. Todos aspectos que se discuten en este trabajo, bajo la hipótesis de que el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones y el compromiso en la ejecución favorece el sostenimiento y durabilidad de los resultados.**

¿Cuáles son los problemas que tiene el debate actual sobre la democracia?, fundamentalmente son tres: primero la crisis del marco estructural que ampara al modelo (lo global vs el Estado nación, donde éste pierde la hegemonía del poder social); segundo no hay a nivel teórico ni práctico un acuerdo homogeneizante sobre cuál es el modelo democrático al que hay apuntar; y por último, la aparición de lo local al interior de los Estados naciones, que pugna por fortalecerse por diferentes motivos: necesidad de participación, eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas públicas, etc. Todos aspectos que se discuten en este trabajo, bajo la hipótesis de que el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones y el compromiso en la ejecución favorece el sostenimiento y durabilidad de los resultados.

## 2. Tipos de Democracia

A lo largo de la historia se han instrumentado diferentes formas de ejercer la democracia y en distintas condiciones. Resulta interesante aquí clasificar sistemas democráticos que existen y existieron en la historia de la humanidad a efectos de centrar el enfoque en el tipo de democracia participativa que es la forma que ampara la política pública presupuestos participativos, tema central de este libro. En ese sentido es posible adoptar la siguiente tipología como forma de avanzar en la temática, se puede clasificar la democracia en tres tipos: directa, representativa y participativa.

Democracia Directa: es una modalidad donde los ciudadanos participan directamente en las decisiones del gobierno sin la mediación de representantes. La referencia más clara de este tipo de democracia es lo que ocurrió en Atenas en el Siglo V a C, se congregaban los ciudadanos a discutir y resolver sobre los asuntos públicos. La modalidad de funcionamiento fue esencialmente asambleario, dentro de unas determinadas condiciones para la participación, sólo participaban los ciudadanos libres, hombres. Se excluía a mujeres, niños y jóvenes y también a los esclavos y extranjeros. De manera que la condición de ciudadano, que concedía el derecho a participar en la deliberación de los asuntos públicos, estaba restringida a aquellos hombres nacidos en la polis en una familia descendiente del cuerpo político originario, o en casos excepcionales podía tratarse de hombres premiados con este status por la polis por haber prestado servicios extraordinarios generalmente asociados al combate. La participación en la Asamblea no era obligatoria (como si lo era la participación en la guerra por la ciudad), pero sin embargo, se buscaba potenciar la participación de los ciudadanos, sobre todo en los momentos históricos de máxima apertura, tal es así que se les realizaba un pago a los asistentes a la asamblea, denominado per diem (Andrenacci 2003). A su vez, la mayoría confiaba en la reunión y la deliberación como portadoras de una cierta sabiduría (Heater

2004). Jean Jacques Rousseau fue uno de los modernos defensores de este tipo de democracia a la que consideraba una forma justa ya que todos los ciudadanos tenían derecho a gobernar, no obstante, el autor reconoce que en las sociedades modernas resulta impracticable debido a la gran cantidad de población.

**Democracia Representativa:** es la modalidad más conocida y moderna de la democracia, tiene como principales rasgos: el ejercicio del voto cada determinado período de tiempo, la elección de unos determinados representantes delegados que se ocuparán luego de gestionar los asuntos públicos. Su origen data de mediados del siglo XIX. Se abandona el proceso asambleario para pasar a la gestión representada de los temas que conciernen a toda la sociedad.

**Democracia Participativa:** surge como un modelo complementario al sistema mencionado anteriormente. Promovido por los movimientos sociales de diferente tenor emergentes en la sociedad actual, de género, ecologistas, municipalistas, diversidad sexual, etc.

*Entendemos por democracia participativa aquel 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).*

El proceso de participación incremental en el largo plazo tiene luces y sombras. Entre las primeras está la creciente reclamación, como se ha dicho, de mayor protagonismo de los movimientos sociales (especialmente los llamados nuevos movimientos sociales), con todo el entusiasmo que traen cada uno de ellos. Por otro lado, la tolerancia de los partidos políticos e instituciones legitimadas ante estos procesos, sensibilizándose ante las demandas de los ciudadanos.

**Democracia Directa:** es una modalidad donde los ciudadanos participan directamente en las decisiones del gobierno sin la mediación de representantes. La referencia más clara de este tipo de democracia es lo que ocurrió en Atenas en el Siglo V a C, se congregaban los ciudadanos a discutir y resolver sobre los asuntos públicos.

**Democracia Representativa:** es la modalidad más conocida y moderna de la democracia, tiene como principales rasgos: el ejercicio del voto cada determinado período de tiempo, la elección de unos determinados representantes delegados que se ocuparán luego de gestionar los asuntos públicos. Su origen data de mediados del siglo XIX.

**Democracia Participativa:** surge como un modelo complementario al sistema mencionado anteriormente. Promovido por los movimientos sociales de diferente tenor emergentes en la sociedad actual, de género, ecologistas, municipalistas, diversidad sexual, etc.

Del lado de las sombras están las tendencias, muchas veces fomentadas por los agentes sociales en el poder y en especial los medios masivos de comunicación, hacia el individualismo y la disgregación social. También es cierto que en los partidos políticos sobreviven subculturas de subestimación hacia las capacidades y distanciamiento de los ciudadanos, reservándose para ellos la jurisdicción en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

### **3. La governance: un nuevo paradigma de gestión**

A principios del siglo XXI el modelo neoliberal que había predominado en Latinoamérica durante la década de 90 entraría en crisis. Este modelo a diferencia de los anteriores Estados desarrollistas latinoamericanos no centraba el optimismo ni el protagonismo en el Estado sino en la sociedad (y en particular en el mercado). El crecimiento de la pobreza, la exclusión y el desempleo generaron una fuerte crisis de legitimidad de dicho modelo, y es en este momento que emerge en lo político y en lo académico un modelo alternativo conocido como gobernanza. Como señala Montecinos (2007) el gobierno democrático se encuentra actualmente en una creciente dificultad para responder eficaz y eficientemente a un entorno cada vez más complejo, esto provoca una erosión en la legitimidad de las instituciones públicas que no pueden satisfacer a una ciudadanía (con nuevas valoraciones) a través de la provisión directiva y tecnocrática de los servicios públicos. Por ello es fundamental un gobierno relacional que rescate a los actores sociales y que se fundamente en la deliberación y la participación ciudadana.

El nuevo modelo muestra un optimismo simultáneo en la sociedad y en el Estado, busca generar un enraizamiento virtuoso entre los mismos. La apuesta es hacia una forma de gestión que rompe con el alto nivel de jerarquización de la política tradicional y genera una idea de política más horizontal en donde la frontera entre la esfera pública y la privada se vuelven cada vez más difusas. Rompe con la idea de lo público separado radicalmente de la sociedad civil, por el contrario apela a la articulación imprescindible de estos dos campos, la implicación de los ciudadanos en los objetivos de la política pública, conformando de esta manera una modalidad innovadora de gestión de lo público.

*Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados (Carmona, 2005).*

Esta nueva forma de gestionar lo público implica la necesidad de articular redes y estas a su vez constituyen una nueva morfología social que rompe con las jerarquías de las organizaciones tradicionales. Más allá de las múltiples conceptualizaciones sobre las redes es posible decir que se trata de un fenómeno nuevo que expresa una predisposición a integrarse a conglomerados cuyas características son:

*“una estructura organizativa descentralizada anti - jerárquica, con un nivel bajo de institucionalización y profesionalización, con desconfianza tanto hacia las burocracias como a los líderes carismáticos” (Riechman, 1995: 65).*

Una de las muchas clasificaciones que es posibles hacer sobre las redes es en intergubernamentales e intragubernamentales (al interior del Estado) y las sociogubernamentales (que articulan Estado y sociedad). Estas redes se orientan a formular políticas públicas en los diferentes ámbitos de la vida social. Por lo tanto, si en estas relaciones se configuran verdaderas redes ya no será solamente el gobierno el que defina las políticas públicas sino que se elaboraran en redes de múltiples niveles y con la participación de un complejo sistema de actores estatales, públicos no estatales y privados (Veneziano, Ferla, et al., 2010).

*El gobierno de la red, por otra parte, supone que esta nueva governance ya no es únicamente un reto para el Estado, en tanto que organización política que tradicionalmente ha monopolizado las responsabilidades del gobierno, sino que afecta a todos aquellos actores (públicos y privados) que participan de las distintas redes territoriales. Esta dispersión de las responsabilidades de gobierno ha propiciado dos líneas de reflexión: la incorporación de la sociedad civil a las tareas de gobierno y la aparición, en el ámbito institucional, de un gobierno multinivel donde debe articularse el eje local-global (Brugué, Gomà y Subirats, 2002:303).*

**Como señala Montecinos (2007) el gobierno democrático se encuentra actualmente en una creciente dificultad para responder eficaz y eficientemente a un entorno cada vez más complejo, esto provoca una erosión en la legitimidad de las instituciones públicas que no pueden satisfacer a una ciudadanía (con nuevas valoraciones) a través de la provisión directiva y tecnocrática de los servicios públicos. Por ello es fundamental un gobierno relacional que rescate a los actores sociales y que se fundamente en la deliberación y la participación ciudadana.**

***Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados (Carmona, 2005).***

Como se advierte la descentralización y la participación ciudadana son dos componentes fundamentales para el modelo, pero no se trata de cualquier tipo de descentralización o participación, no se busca descentralizar para delegar funciones pero mantener en Estado central el poder político y económico, tampoco se trata, como lo sugeriría en neoliberalismo, de que la sociedad y el mercado asuman tareas del Estado sin subsidios estatales achicando de esta manera el gasto público. Se busca generar una estructura de redes donde los actores colaboran en múltiples niveles generando flujos de comunicación y de recursos en donde se articulan las diferentes escalas territoriales. Por el lado de la participación la gobernanza no puede basarse en consultas puntuales a la ciudadanía para conocer sus preferencias sino que es necesario trascender el nivel de la consulta y generar programas participativos en donde el Estado asuma una forma de gestión deliberativa, relacional y mediadora, donde los ciudadanos puedan participar desde la definición de necesidades hasta la fiscalización y control de la gestión estatal. Se busca un involucramiento constante de organizaciones y ciudadanos no organizados en el proceso de generación y ejecución de proyectos.

Para que este complejo modelo de gestión tenga posibilidades de éxito varios autores han resaltado la idea de que es fundamental que exista voluntad política por descentralizar y revalorizar el actor local y también capital social acumulado que demande y se apropie de esa descentralización y participación (Veneziano, 2009; Andrioli, 2011).

Finalmente, el paradigma también puede presentarse desde lo académico como un intento de superación de las visiones estructuralistas o accionalistas en la medida que los actores se vinculan y desenvuelven sobre estructuras que condicionan su acción pero a su vez se recata el potencial transformador de los sujetos. La conjunción actor-estructura a nivel local conforma lo que se denomina como "sistema de acción socio-territorial" (Veneziano, 2009:130).

## 2. El Presupuesto Participativo como proceso participativo

Es este planteo conceptual el que nos permite acercarnos a la realidad de los procesos de participación que estudiamos. Según Marc Parés y Paulo Resende (2009) cuando se refieren a las diferentes alternativas que existen sobre las prácticas de participación, dicen los autores que hay tres tipos de posibilidades: sistemas estables de participación, procesos participativos y políticas públicas globalmente consideradas.

Dentro de los primeros incluyen los marcos normativos y órganos estables que suelen incluirse en las normas constitucionales o leyes, como también aquellos organismos de participación o consulta que existen en diferentes niveles de la organización político-jurídica.

Los procesos participativos tienen que ver con mecanismos menos estables pero de impacto, en el cuál -mediante campañas organizadas- se generan procesos de mediano plazo que apuntan a objetivos concretos; aquí es que incluimos a los procesos conocidos como presupuestos participativos.

Por último, las políticas públicas globalmente participadas tienen que ver con la inclusión de componentes de participación dentro de alguna de las etapas de las políticas públicas como forma de mejorar la calidad democrática de las sociedades. Diferentes argumentos que tienen que ver con lograr sentimientos de pertenencia entre los ciudadanos respecto a una política pública y mejorar la ejecución de las mismas, son los argumentos que se sostienen para impulsar esta modalidad.

A nivel local los progresos de la participación ciudadana son evidentes generando fenómenos interesantes de empoderamiento social, dotando a la comunidad de formación en base a aprendizajes prácticos y fundamentalmente otorgando a los ciudadanos el poder de jerarquizar sus necesidades y promover sus soluciones.

**Los procesos participativos tienen que ver con mecanismos menos estables pero de impacto, en el cuál -mediante campañas organizadas- se generan procesos de mediano plazo que apuntan a objetivos concretos; aquí es que incluimos a los procesos conocidos como presupuestos participativos.**



Ahora bien, ¿por qué promover un proceso de participación ciudadana asociada a la asignación presupuestal? La democracia efectiva toma sustancia y cuerpo cuando se ejerce en los espacios de toma de decisiones, en particular la toma de decisiones sobre recursos financieros. En ese sentido, no se trata de la mera aportación de iniciativas ni de un simple instrumento de consulta sino que se concibe efectivamente como una herramienta de decisiones y de decisiones sobre recursos.

Es así que este proceso, mediante estos mecanismos busca acercar la distancia entre los gestores y la población, pretendiendo difundir una toma de conciencia sobre los asuntos políticos, así como también asegurar mayor eficacia en la concreción de las soluciones para los problemas de la ciudadanía.

La democracia representativa tiene un campo de actuación y unos efectos totalmente diferentes a los buscados por la democracia participativa, son dos esferas distintas y complementarias del proceso de toma de decisiones sobre los asuntos públicos. La perspectiva en un caso y otro son distintas, un compromiso y una visión más global en un caso y un compromiso y una visión más local en el otro. Si a esto se le agrega la imperiosa necesidad de mostrar transparencia en los asuntos públicos cada vez más exigente y la necesidad de preservar los equipamientos públicos y su funcionamiento, hace que lo local y el compromiso de la gente con ello sea cada vez más imprescindible, por lo menos en la dimensión local.

Históricamente lo local ha sido considerado un espacio jerarquizado para la construcción democrática directa y la participación de los ciudadanos; esta es la apuesta de la política pública denominada presupuestos participativos. Lo fundamental es articular dentro de los presupuestos ordinarios, definidos por las instituciones democráticas representativas, procedimientos de democracia directa resueltos por la población, tales como el tipo de inversiones que se va a realizar, los montos que se asignarán a cada una, entre otros.

En el año 1996 la ONU en la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (Estambul) recomendó la aplicación de esta política pública como "*buena práctica de gestión urbana*" (Ganuza, 2003: 21). También en el Informe del PNUD 2002 se valora la democracia mencionando concretamente las experiencias de presupuestos participativos.

Ahora bien, ¿cuáles son los principios rectores de la formulación de estas políticas de participación?

**Implicación:** las experiencias en cualquier caso se instrumentan de forma abierta, proponiendo a todos la posibilidad de participar y de decidir sobre las cuestiones en juego. Se apuesta a la formación de ciudadanos activos y comprometidos que resuelven sobre las cuestiones públicas normalmente libradas exclusivamente a los delegados políticos elegidos.

**Transparencia:** los procedimientos son públicos y las normas deben ser conocidas por todos, asimismo la resolución sobre los fondos y la forma de ejecución, conociéndose de antemano sus límites y condiciones.

**Criterios generales para guiar las decisiones:** el alcance local y/o nacional de la propuesta así como de las soluciones que se deben tomar. Conocer de antemano cuales van a ser las coordenadas territoriales y jurisdiccionales que se va a impactar.

**Aprendizaje para la democracia:** sin duda estos procesos son entre otras cosas procesos pedagógicos donde los participantes (ciudadanos) aprenden día a día el ejercicio de la democracia. Se puede ser un actor habituado a estas lides o no, pero lo cierto es que de estos procesos nunca se sale igual que como se entra. Por tanto hay que pensar en mediano y largo plazo, ciudadanos activos, críticos y pensantes y no meramente consultivos cada tantos años.

#### **4. El Presupuesto Participativo como ejercicio de la Democracia**

Entre estas nuevas prácticas democráticas figura, en un lugar destacado, el instrumento conocido como Presupuesto Participativo. Según enseña el politólogo norteamericano Benjamin Goldfrank que ha realizado investigaciones comparativas de la política en diferentes ciudades latinoamericanas, dependiendo de la definición de PP de la que partamos existen entre 250 y 2500 experiencias en diferentes lugares:

*La cifra inicial incluye aquellas ciudades donde el PP comenzó como una iniciativa de gobiernos locales, en países desde México y la República Dominicana hasta Argentina y Chile. Las segundas cifras incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto, tales como Bolivia, 327 municipios; Nicaragua, 125 municipios; y Perú con 1.821 distritos, 194 provincias y 25 regiones (Goldfrank, 2006: 4).*

Existe una gran diversidad de experiencias y una variedad de alcances en las definiciones de la política que pueden alcanzar o no a las diferentes experiencias. Ubiratan De Sousa lo define de la siguiente forma:

*El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (De Sousa, 2000:1).*

Por su parte, tratando de apartarse de las definiciones demasiado generales y de las demasiado particulares, Goldfrank lo define como:

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

Tres principios establece el Profesor Boaventura de Sousa Santos para caracterizar los PP, a saber:

- 1) existe una participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún status especial.
- 2) se combina la democracia directa y la representativa, y la dinámica asigna competencias a los propios participantes en la definición de las reglas internas.
- 3) se asignan recursos para la inversión de acuerdo a criterios generales y técnicos. Es decir, se busca compatibilizar los deseos ciudadanos con las exigencias técnicas y legales que debe tener la acción del gobierno.

Siguiendo la línea argumentativa desarrollada en este trabajo, podemos decir que el PP es un instrumento privilegiado para cumplir los objetivos de:

- mejorar la legitimidad del gobierno generando una mayor implicancia ciudadana en los asuntos públicos a partir de la creación de un espacio real de toma de decisiones;

- mejorar la eficacia en el diseño de políticas identificando mejor las situaciones concretas,
- el PP también sirve a objetivos sociales, como por ejemplo, en Brasil es un instrumento de las clases populares que permite una inversión de las prioridades a favor de los pobres o de otros sectores menos favorecidos como las mujeres (Pineda, 2005).

En la mayor parte de la literatura sobre el tema se presenta al PP como una invención del Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre en el año 1988. Sin embargo, sus orígenes son más complejos ya que sin utilizar el nombre existen otras experiencias anteriores en Brasil en las que se sometía el presupuesto al debate público. También como lo señala Goldfrank (2006) existen otros partidos de izquierda que implementaron programas de PP casi al mismo tiempo que el PT, uno fue el partido La Causa (CR) en Guayanas, Venezuela y otro fue el Frente Amplio en Montevideo, Uruguay, en 1990. Es claro que más allá de quien haya sido el que primeramente lo creó o el primero que lo puso en marcha, lo importante es que existía un caldo de cultivo para el surgimiento de este tipo de mecanismos y que fue Porto Alegre la ciudad brasileña que le dio nombre y lo publicitó además de haber sido la experiencia que más influyó en la implementación en otras partes de Brasil y del mundo.

En el Uruguay la política fue incorporada a sus estrategias de participación ciudadana a través de la Intendencia Municipal de Montevideo en el año 1990 y posteriormente es implementada también por los departamentos de Florida, Rivera, Maldonado, Canelones, Paysandú y Salto.

***El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (De Sousa, 2000:1).***

## **5. Los efectos sociales de la aplicación de la política: la realización de las personas y la participación como escuela**

Otro de los aspectos sobresalientes de la aplicación de estas políticas de participación tienen que ver con la influencia que estos procesos tienen sobre los ciudadanos. Entre ellos, la potencialidad de conformación de personas con un alto grado de satisfacción y de realización personal (dignificación) en sus actividades y sus vidas. Siempre se ha sostenido la tesis de la bondad de los procesos participativos en las organizaciones. Quien primero estudió el tema fue Kurt Lewin en una serie de experimentos realizados en EEUU en los años cuarenta. Este autor comparó diferentes formas organizativas con estilos totalmente diferentes (democrático, autoritario y dejar hacer). Como lo afirma el Prof. Antonio Lucas:

*Lógicamente sus conclusiones confirmaron la eficacia de los grupos participativos, incluso en ausencia del líder. Otras experiencias -esta vez con mujeres- sobre utilización de alimentos de poca estimación, llegaron también a la conclusión de que los cambios de actitudes eran más firmes en la medida en que se produjeran acompañados de una discusión con participación de los interesados (1995: 45)*

Más adelante, otros experimentos esta vez de Coch y French (1945), confirmaron esta tesis creada por Lewin, al igual que Morse y Reimer (Lucas, 1995: 45). Igualmente, se hicieron experimentos en Europa, particularmente en Noruega en 1950, logrando con matices, las mismas conclusiones.

*Después de repasar algunos de estos experimentos se ha llegado a concluir, aunque de una manera provisional: 1. La participación produce una mayor satisfacción en la medida que se considera legítima. 2. La participación produce incrementos de producción si se da una coincidencia de objetivos entre la organización y sus miembros, cosa que no ocurre con facilidad. 3. Las decisiones tomadas en grupo suelen ser menos conservadoras y más innovadoras. 4. Las decisiones colectivas suelen ser de mayor calidad. 5. Las circunstancias son importantes en las consecuencias de la participación y merece la pena identificarlas con precisión. Como vemos, las afirmaciones tienen todavía un cierto aire general que más bien se corresponde con la idea de ir concibiendo un modelo sobre el que enfocar otras investigaciones (Lucas, 1995: 44 y 45)*

Asimismo la línea de los estudios experimentales sobre participación en EEUU continúa hasta nuestros días con los trabajos de James Fishkin (Luskin, Fishkin y Jowell 2002). Igualmente este enfoque ha dado lugar a abundante literatura (Goodin, Niemeyer 2003; Barabas 2004; Hansen, Andersen 2004; Rosenberg 2009) citados por Julien Talpin, 2012. Si bien estas obras han traído importantes avances en la comprensión de los fenómenos participativos y deliberativos, se enfrentan a una serie de deficiencias, en el sentido que se enfatizan en la relación con la cuestión del impacto individual de participación. En primer lugar, estas investigaciones se basan principalmente en los diseños experimentales (por ejemplo, encuestas deliberativas), lo que lleva a cuestionar la validez externa de los resultados y su transferibilidad del mundo social, hecha de relaciones de poder y los conflictos de interés.

Estos estudios sólo ofrecen un análisis de corto plazo (unos días o semanas después del evento deliberativo) y a su vez de corta duración desde la puesta punto (uno o dos fines de semana), aún se sabe poco sobre las consecuencias de la participación en el largo plazo, es decir aquellos efectos más permanentes. Por último, se centra en el antes y el después y no en lo que sucede dentro de espacios deliberativos, casi nunca cuestionan las condiciones de realización y éxito de los efectos observados. A menudo es difícil determinar con precisión cuál es el origen de la orientación del cambio (Ryfe 2005). Más profundamente, se centran exclusivamente en las consecuencias cognitivas de la deliberación (impacto en las preferencias), mientras que la participación en tales experimentos también podría tener efectos más prácticos, con el desarrollo, por ejemplo, de nuevas competencias cívicas y también de sentimientos de felicidad o satisfacción con la participación.

Talpin (2012) reivindica para los estudios de la participación el empleo de paradigmas interpretativos de investigación, particularmente los diseños etnográficos, similares a los empleados en el estudio que aquí presentamos.

**Otro de los aspectos sobresalientes de la aplicación de estas políticas de participación tienen que ver con las influencias que estos procesos tienen sobre los ciudadanos. Entre ellos, la potencialidad de conformación de personas con un alto grado de satisfacción y de realización personal (dignificación) en sus actividades y sus vidas.**

**Más profundamente, se centran exclusivamente en las consecuencias cognitivas de la deliberación (impacto en las preferencias), mientras que la participación en tales experimentos también podría tener efectos más prácticos, con el desarrollo, por ejemplo, de nuevas competencias cívicas y también de sentimientos de felicidad o satisfacción con la participación.**

**Talpin (2012) reivindica para los estudios de la participación el empleo de paradigmas interpretativos de investigación, particularmente los diseños etnográficos, similares a los empleados en el estudio que aquí presentamos.**

En igual sentido, los teóricos de la democracia deliberativa han hecho el ejercicio de pensar los argumentos para el debate. Fearon, por ejemplo, se pregunta *¿por qué debatir y no votar directamente para tomar las decisiones?* Nosotros hemos venido desarrollando la idea de que la participación mejora la legitimidad del gobierno y mejora la eficacia de las políticas. La segunda razón sí constituye un elemento movilizador porque siempre el ciudadano tiene alguna idea, aunque sea incipiente, sobre cuál es el rumbo que deberían tomar las cosas, y en la medida que se genere un ámbito que viabilice la participación este puede estar dispuesto a dedicar algo de mi tiempo para generar algún efecto positivo sobre la calidad de la decisión colectiva. Por supuesto, es legítima la pregunta que algunos se puedan hacer sobre por qué necesariamente la participación y el debate público en la toma de decisiones debería generar mayor eficacia. Aquí es donde cobra importancia central el elemento de la participación –dentro de un proceso de deliberación– como factor que opera mejorando las cualidades morales e intelectuales de los participantes: *“Desde esta perspectiva, la discusión o “deliberación” se considera como una especie de programa de entrenamiento para desarrollar virtudes humanas o cívicas”* (Fearon, 1998: 44-68).

Siguiendo el razonamiento de James Fearon esta última justificación tampoco puede sostenerse por sí sola ya que no es posible pensar en una convocatoria a la deliberación bajo el argumento del mejoramiento moral e intelectual de quien participe en ella, no obstante, la idea de participar para mejorar la calidad de la decisión colectiva actúa más como disparador del debate que como proceso, es un elemento clave para el mejoramiento de las cualidades cívicas e intelectuales. Es decir que lo podemos ver como un efecto con apariencia secundario pero que sin embargo tiene una importancia fundamental en el esquema porque permite que paulatinamente se vaya mejorando la calidad de la toma de decisiones. Tal cual lo expresa Bayce es posible que los resultados inmediatos de la autonomía puedan

parecernos “regresivos” en sus contenidos, o sea, que en principio nada nos garantiza que mejoremos la eficacia de las políticas, pero el proceso es en sí mismo una escuela de aprendizaje tanto para ciudadanos como para técnicos y dirigentes.

Es muy variada la casuística de cómo abordar el estudio de los procesos de presupuestos participativos; pocos lo hacen centrando su foco en la evolución de los actores, pensando en cómo éstos representan el diseño de la política y cómo lo armonizan con su perspectiva de los grupos sociales de base que permiten o inhiben la participación en la política de PP.

<sup>1</sup>- ¿Que se entiende por Presupuesto Participativo? “Los Presupuestos Participativos son una forma de participación de la ciudadanía en la gestión de nuestra ciudad, mediante la cual entre todos los vecinos y vecinas podemos participar en la elaboración del presupuesto público municipal.” Guía Metodológica de los presupuestos participativos, Francés García, Francisco y Carrillo Cano, Antonio; 2008:8)

## CAPÍTULO 2

### METODOLOGÍA APLICADA

#### **La importancia de estudiar sociológica y cualitativamente la participación**

La investigación sobre procesos participativos es abundante en las Ciencias Sociales, aunque existen estudios dentro del paradigma cuantitativo que describen con detalle el impacto de los fenómenos en cuanto a su dimensión numérica, existen menos estudios que aborden el análisis de los actores desde el punto de vista de su subjetividad. La vigencia de la perspectiva interpretacionista que aborde los procesos y sus efectos en la gente que participa en ellos en cuanto a la posibilidad de conocer sus aprendizajes, sus sentimientos de satisfacción o no, resulta provechoso en este caso. Especialmente, es relevante el cómo construyen la imagen del diseño del proceso, cómo construyen la mirada sobre los fenómenos sociales que los acompañan, y cómo construyen la imagen propia de su evolución subjetiva sobre el cómo se viven. Es por ello que el estudio que se presenta resulta original y seguramente aportará una visión propia tanto metodológica, como conceptualmente. Aprendizajes sobre procesos participativos, dignificación de las personas, apertura de espacios de negociación, ceder para ganar, son elementos de instrucción que van al cerno de la formación de los ciudadanos.

Por otro lado, resulta interesante destacar la importancia de que se proceda a estudiar estos procesos democráticos que naturalmente se amparan en propósitos loables y deseables como ser la mejora de la calidad democrática; la posibilidad de mejorar el alcance y la ejecución de las políticas públicas, la implicación de más ciudadanos en la definición y puesta en práctica de la política, el aumento del sentimiento de pertenencia sobre lo público por parte de la ciudadanía, entre otras cosas.

El objetivo principal de este apartado es plantear y discutir sobre el diseño metodológico, apelando a elementos de la teoría de sistemas, se rescatan especialmente las ventajas de esta perspectiva para la construcción de un modelo de análisis que permita ordenar y relacionar los discursos que construyen los actores sobre estos procesos.



En este sentido se utilizará la indagación sobre las políticas públicas Presupuestos Participativos (en adelante PP)<sup>1</sup> de los departamentos de Salto y Paysandú (Uruguay), realizada en tres dimensiones posibles: organizacional, social e individual, a efectos de calibrar en la percepción de los implicados las diferentes facetas del fenómeno, entendiendo que el PP no es un sistema finalizado, sino un proceso. En efecto, se trata de una construcción colectiva que se va desarrollando en cada lugar a partir de sus particularidades políticas y sociales, que puede tener avances y retrocesos, éxitos y fracasos.

### **La construcción del modelo de análisis**

Un elemento central en los avances de la Sociología es el análisis de los casos empíricos. Es en ese sentido, para el estudio de los fenómenos de participación, dada su complejidad, se pueden emplear los conceptos de la teoría de sistemas, particularmente en cuanto a la metodología de construcción de modelos para conocer. Quizás lo primero que hay que tener en cuenta es ¿de qué se habla cuando se habla de sistema y cuáles son sus propiedades? Berthalanffy (1967).

De acuerdo al mencionado autor, los sistemas son en términos generales percibidos como totalidades y por lo tanto, luego de concebidos son indivisibles y sólo se pueden descomponer en componentes o subsistemas a efectos de su modelización y su comprensión. En algunos sistemas sus fronteras o límites coinciden con discontinuidades estructurales entre éstos y sus ambientes, aunque siempre y en todos los casos la demarcación de los límites queda en manos de un observador. Es decir, es arbitrario a la perspectiva e intereses del observador quien construye usualmente una representación del sistema que se denomina modelo de acuerdo a sus propios intereses de investigación.

Ahora bien, los sistemas y por consecuencia los modelos que los representan, poseen atributos, entendiéndolos como las características y propiedades estructurales o funcionales que caracterizan a sus partes o componentes, que en términos generales se corresponden con las siguientes:

- conllevan la idea de una causalidad circular y no lineal, es decir un componente puede influir sobre otro pero a su vez simultáneamente o en momentos diferentes pueden verse influenciados mutuamente. La linealidad de la causalidad es un postulado del positivismo, cuando se habla de sistemas se adopta una perspectiva cuya estructura es circular, es decir no siempre A causa B, sino que en casos también B puede incidir en A.
- los sistemas son complejos y su nivel de complejidad indica la cantidad de elementos de un sistema (tamaño) y, por el otro, sus interacciones (relaciones) y

el número de estados posibles que se producen a través de éstos (variabilidad). La complejidad sistémica está en proporción directa con estas tres dimensiones y podrá ser una forma de compararlos. Igualmente se entiende por elementos de un sistema las partes o componentes que lo constituyen, las cuales pueden referirse a objetos, procesos o percepciones.

Las interrelaciones más o menos estables entre las partes o componentes de un sistema, que pueden ser identificadas en un momento dado, constituyen la estructura del sistema. Una vez captados los componentes, pueden ser organizados en un modelo por el propio observador -como ya se ha dicho- de acuerdo a las necesidades y objetivos del estudio. Los modelos son constructos diseñados por un observador que persigue comprender el estado actual y devenir del sistema. Todo sistema real tiene la posibilidad de ser representado en más de un modelo. La decisión, en este punto, depende tanto de los objetivos del modelador como de su capacidad para distinguir las relaciones relevantes con relación a tales objetivos. La esencia de la modelación es la simplificación adecuada para la comprensión de los estados del sistema y su cambio, su composición y relaciones tienen que ver con la perspectiva teórica que sobre el fenómeno asuma el observador.

En esta investigación, como se ha dicho, se propone modelizar el proceso de participación ciudadana conocido como PP tomando las percepciones que aportan los participantes en dichos procesos. Es bueno precisar que se trata de clasificar en dimensiones y estructurar las relaciones entre estas partiendo de las expresiones de los actores producidas a partir de entrevistas y grupos de discusión.

**En esta investigación, como se ha dicho, se propone modelizar el proceso de participación ciudadana conocido como PP tomando las percepciones que aportan los participantes en dichos procesos. Es bueno precisar que se trata de clasificar en dimensiones y estructurar las relaciones entre estas partiendo de las expresiones de los actores producidas a partir de entrevistas y grupos de discusión.**

## Modelización para el estudio de los PP

Para Checkland (1993), la práctica de sistemas consiste en utilizar los conceptos de sistemas para tratar de solucionar problemas, en el caso problemas sociales, por ello es que asumimos esta perspectiva para comprender los procesos de participación asociados a la política pública que da lugar a los presupuestos participativos.

En ese sentido, se plantea el problema de cómo organizar y dar sentido a los textos generados a partir de entrevistas y grupos. Aquí se propone la construcción de un modelo que involucre tres componentes: organizacional, social y personal; y con ello organizar la indagación sobre las políticas públicas PP de Salto y Paysandú (Uruguay), estructurando desde las percepciones de los implicados en los diferentes componentes del fenómeno y sus relaciones. Se parte de la idea que el PP no es un sistema finalizado, sino un proceso, una construcción colectiva que se va desarrollando en cada lugar a partir de sus particularidades políticas y sociales, que puede tener avances y retrocesos, éxitos y fracasos.

Frente a diferentes problemáticas este enfoque ha buscado visualizar una tríada que articula lo psicológico individual con lo social y lo organizativo (ver Figura 1).

Figura 1



En la medida que este último funciona como mediador de los otros dos subsistemas generando adaptaciones diferentes según sea la vivencia del diseño organizativo experimentado. A su vez los impactos al nivel subjetivo influyen en la evaluación y marcha de la política, como también en sus impactos individuales, sociales, y viceversa.

Este modelo que formula un sistema conceptual, pretende describir, explicar y predecir también los cambios en el tiempo, a partir de las percepciones de los actores que experimentan los procesos de participación, en particular los originados por los presupuestos participativos. Entre sus principales postulados o hipótesis de base, se encuentra la idea de que dichos cambios no pueden conocerse si no se establece primero una clara diferenciación entre los componentes y relaciones entre ellos, que son específicos del sistema mencionado. Una vez efectuada esa diferenciación,

el modelo postula que los cambios en la realidad de los procesos de participación sólo pueden explicarse examinando las relaciones que el sistema organizacional mantiene con los otros dos sistemas conexos: el sistema social y el sistema individual.

La concepción de los componentes organizacionales, sociales e individuales como sistemas abiertos entre sí, nos permite describir la transformación que sufren los procesos de participación en cada uno de los tres sistemas en términos de una relación dialéctica entre los componentes. Es decir, concibiendo el cambio al interior de cada sistema como el producto en el tiempo de la influencia externa que ejercen sobre él los otros sistemas y viceversa. De esta manera, los cambios en los sistemas de la organización se describen identificando sus categorías centrales, en cada caso, para una vez detectadas y señaladas sus transformaciones, analizar entonces el valor que puede tener el análisis de la influencia ejercida en y/o por el sistema social y la influencia ejercida en y/o por el sistema individual como factores explicativos de la situación experimentada por el componente organizacional. Si consideramos ahora las estructuras y condiciones de la situación individual como componentes del sistema de la personalidad, será fácil comprender que el modelo contiene implícitamente una cierta teoría acerca del cambio de dichas estructuras y procesos, en función de la vivencia experimentada en el proceso de participación y de cómo esa vivencia influye en la formación y evolución de la personalidad (ciudadana en este caso).

**Se plantea el problema de cómo organizar y dar sentido a los textos generados a partir de entrevistas y grupos. Aquí se propone la construcción de un modelo que involucre tres componentes: organizacional, social y personal; y con ello organizar la indagación sobre las políticas públicas PP de Salto y Paysandú (Uruguay), estructurando desde las percepciones de los implicados en los diferentes componentes del fenómeno y sus relaciones. Se parte de la idea que el PP no es un sistema finalizado, sino un proceso, una construcción colectiva que se va desarrollando en cada lugar a partir de sus particularidades políticas y sociales, que puede tener avances y retrocesos, éxitos y fracasos.**

**La concepción de los componentes organizacionales, sociales e individuales como sistemas abiertos entre sí, nos permite describir la transformación que sufren los procesos de participación en cada uno de los tres sistemas en términos de una relación dialéctica entre los componentes.**

**Cualquier modificación en el sistema organizacional, producirá efectos en la percepción que se tenga del sistema social que le accede y en la forma en que las personas psicológicamente se adaptan a esos cambios y viceversa.**

En otras palabras, cualquier modificación en el sistema organizacional, producirá efectos en la percepción que se tenga del sistema social que le accede y en la forma en que las personas psicológicamente se adaptan a esos cambios y viceversa. Cualquier modificación en la percepción acerca de cómo le va en el proceso, personalmente hablando o socialmente hablando (en su inserción a los grupos más próximos) va a generar modificaciones en cómo se mira la forma en que se da la participación. Se entiende que cualquiera de estos componentes y estas relaciones, organizacionales, sociales y psicológicas, están ampliamente fundadas por la sociología, la teoría de las organizaciones y la psicología. Se observa la afectación que producen los grupos, a través de las percepciones que tiene el participante acerca de los sujetos más próximos respecto del proceso de participación, fundamentalmente la familia, los amigos y los grupos derivados del trabajo.

La forma cómo se diseña y promueve el proceso de participación y cómo los participantes construyen la imagen de dicho proceso, y por último, las percepciones acerca de la dignificación de la persona promueve o no frustraciones en los sujetos. La originalidad de la perspectiva en el estudio de los procesos de participación queda sostenida ya que normalmente no es común relevar la perspectiva sociológica de la percepción de los actores, sino que se analizan, como se ha dicho, los impactos en una perspectiva tradicional (aspecto que nos parece también sustancial): resultados, número de implicados, territorios implicados, reformas obtenidas, montos manejados y algunos otros indicadores un poco más complejos. No se trata de un estudio de la realidad objetiva de estas cuestiones, sino su configuración subjetiva en la mirada de los propios actores del proceso, que en casos también referirá al pasado, al presente y al futuro, dejando abierta la puerta para analizar el devenir de los sistemas y sus influencias mutuas.

## **Desde la percepción**

Seguramente las aproximaciones más corrientes para el estudio de las políticas públicas, como se ha visto antes, se asocian a la medición de los resultados, a cuantificar procesos, participantes, logros, montos, etc. Aquí se ha elegido relevar la percepción de los actores, construir científicamente la subjetividad de los participantes en dos procesos territoriales de participación. Asimismo considerar que es de primera prioridad para este tipo de procesos de mejora de la calidad democrática los fenómenos que ocurren en las transformaciones personales y colectivas de los participantes. En otras palabras, el cambio en la democracia tiene que ver con transformaciones en los actores de la democracia, en los mismos sujetos

de la acción social y eso se observa en la percepción expresada individual y/o colectivamente. En ese sentido, ampliación de las capacidades de comunicación, de negociación, de perspectiva política, de generar organización, de ampliar sus redes sociales, de sentirse más dignos son esenciales en la propuesta de mejora.

La percepción de los actores conforma una totalidad coherente acerca del proceso vivido en la implementación de los PP que analíticamente se descomponen en los distintos elementos comentados anteriormente. El equilibrio presente entre los distintos componentes da lugar a un juicio evaluatorio que describe la experiencia en sus logros y sus dificultades, por ello el empleo de los conceptos y propiedades de la teoría de sistemas resulta pertinente y útil a la hora de verificar bondades y desventajas de la política.

En cualquier caso las percepciones son una muestra de cómo los actores ordenan el mundo y seguramente en los casos que se analizan darán una pista de qué puede ocurrir con la implementación de la política de los PP en sus prácticas concretas, y cuáles pueden ser las formas de implementación más adecuadas.

**El cambio en la democracia tiene que ver con transformaciones en los actores de la democracia, en los mismos sujetos de la acción social y eso se observa en la percepción expresada individual y/o colectivamente.**

**La percepción de los actores conforma una totalidad coherente acerca del proceso vivido en la implementación de los PP que analíticamente se descomponen en los distintos elementos comentados anteriormente.**

## Los componentes y las categorías

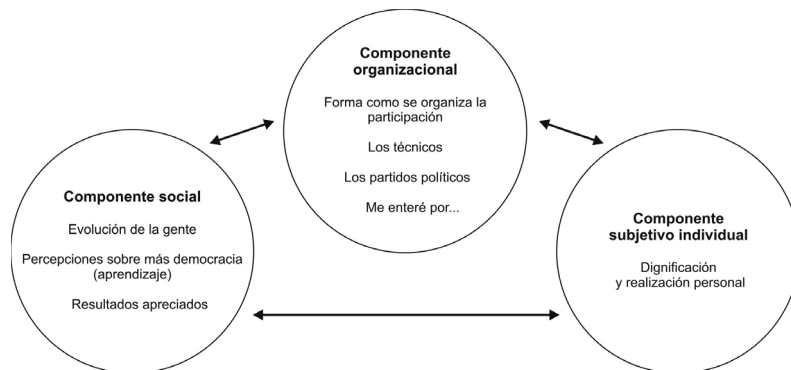


Figura 2

A continuación se procede a presentar la descripción de cada uno de los componentes y sus correspondientes categorías (ver figura 2).

a. **Componente organizacional:** la percepción acerca de la estructura organizacional, o sea la visibilidad del diseño, para ello se incluyeron en las entrevistas realizadas una serie de preguntas abiertas y semiestructuradas que abordaron tal temática. Igualmente se incorpora a esta dimensión el papel de los técnicos municipales en el proceso analizado. La percepción de las autoridades en la promoción y orientación del proceso de participación y también los aspectos comunicativos del diseño y su implementación. Sus categorías principales son:

Forma como se organiza la participación  
 Los técnicos  
 Los partidos políticos  
 Me enteré por...

b. **Componente social:** la dimensión relaciones sociales. Se observan las categorías vinculadas a los grupos y redes que acceden a los participantes en estos procesos de participación. El contexto sociofamiliar, el protagonismo de las mujeres, y las organizaciones de base que participan del proceso.

Las categorías seleccionadas son:  
 Evolución de la gente  
 Resultados apreciados

c. Componente individual: las percepciones acerca de la dignidad que pueden generar o no la inclusión en estos procesos y sus posibles límites individuales, tiempos, espacios, estrategias de sustentabilidad.

Las categorías seleccionadas son:

Dignificación personal

Realización personal

Conocer las relaciones entre los diferentes niveles que se producen a través de las percepciones de los entrevistados forma parte de los objetivos de la investigación que se está discutiendo en este artículo, donde esta mirada multidimensional coopera para comprender desde una visión compleja la propia realidad compleja que significan estos fenómenos de participación.

Igualmente cada uno de los componentes se integra con categorías de análisis específicas y dichas categorías a su vez refieren a atributos propios, de esa forma procede el análisis de los materiales cualitativos.

**Componente organizacional:**

**Sus categorías principales son:**

**Forma como se organiza la participación**

**Los técnicos**

**Los partidos políticos**

**Me enteré por...**

**Componente social:**

**Las categorías seleccionadas son:**

**Evolución de la gente**

**Resultados apreciados**

**Componente individual:**

**Las categorías seleccionadas son:**

**Dignificación personal**

**Realización personal**



## Los datos y su análisis informatizado: metodología y técnicas

Para obtener el material cualitativo que aquí se analiza, se realizaron en una primera instancia, 20 entrevistas semiestructuradas, 10 en cada uno de los Departamentos estudiados, como una primera aproximación al fenómeno en estudio. Luego se implementaron 4 grupos de discusión para la producción de materiales, realizándose estos en base a las siguientes categorías: sexo y departamento. Los diferentes informantes entrevistados fueron participantes activos de la política en varias ediciones por tanto se presupone un conocimiento profundo sobre ella. La selección por sexo tiene que ver con la hipótesis, sostenida en el estudio de que las mujeres tuvieron un papel activo y diferencial, según el proceso, particularmente en Salto.

El análisis se realizó abarcando la totalidad de los materiales (en un primer apartado las entrevistas mencionadas) en base al software (libre) weft.cagda, que fue traducido con el nombre trama, combinándolo con otro programa libre denominado freemind para obtener los diagramas que se presentan más adelante. En todos los casos, tanto la categorización, como las expresiones seleccionadas se pueden referenciar directamente al texto de la entrevista.

### La pauta de las entrevistas

1. ¿Cuántos años hace que participa del presupuesto participativo?
3. ¿Cuál es el nombre de la organización social de base en la que se adscribe el PP
4. ¿Cuáles son los mecanismos de la implementación del presupuesto participativo en su departamento?, ¿Cómo se enteró del tema y cómo se implica en el mismo?
5. ¿Cuáles son los espacios de participación que se instrumentaron? (órganos e instancias)
6. ¿Cuáles son los logros alcanzados?
7. ¿Qué percepción tiene del papel de las autoridades?, ¿Toman contacto con ustedes?, ¿Qué cosas hacen?
8. ¿Qué percepción tiene del papel de los técnicos municipales?
9. ¿Cómo visualiza la vinculación con otros procesos de políticas públicas en el departamento?
10. A partir de la experiencia del PP ¿se ha generado una estructura estable de la experiencia?, ¿Cuál es?, ¿Cómo funciona?

11. A partir de la participación en el PP ¿En qué aspectos considera que las organizaciones sociales se han visto fortalecidas?
12. ¿Cómo percibe el papel de los líderes sociales en esta experiencia?
13. ¿Cómo percibe el papel de los partidos políticos?
14. ¿Cómo percibe el impacto social de la experiencia PP a lo largo de los años? (si es que ha participado más de un año)
15. ¿Qué características tienen los que participan?
16. ¿Percibe que es un medio de participación de los sectores más desposeídos?, ¿Por qué?
17. ¿Identificaría algunos protagonistas de la experiencia?, ¿Quiénes?, ¿Por qué?
18. ¿Participan además algunos miembros de su familia?, ¿Cuáles?
19. ¿Cree usted que el proceso significó un aporte a la dignificación de las personas?, ¿En qué sentido?
20. Su participación en la experiencia, ¿significó un crecimiento grupal o individual?, ¿En qué aspectos?
21. ¿Participa además en otras instancias sociales diferentes?, ¿Cuáles? ¿Desde cuándo?
22. ¿Cuál es el motivo de su participación en términos generales?
23. ¿Percibe que la experiencia tiende a más democracia?, ¿Por qué?
24. ¿Usted trabaja?, ¿Cómo articula el trabajo con la actividad del PP?

**Para obtener el material cualitativo que aquí se analiza, se realizaron en una primera instancia, 20 entrevistas semiestructuradas, 10 en cada uno de los Departamentos estudiados, como una primera aproximación al fenómeno en estudio. Luego se implementaron 4 grupos de discusión para la producción de materiales, realizándose estos en base a las siguientes categorías: sexo y departamento.**

**El análisis se realizó abarcando la totalidad de los materiales (en un primer apartado las entrevistas mencionadas) en base al software (libre) weft.cagda, que fue traducido con el nombre trama, combinándolo con otro programa libre denominado freemind para obtener los diagramas que se presentan más adelante. En todos los casos, tanto la categorización, como las expresiones seleccionadas se pueden referenciar directamente al texto de la entrevista.**

## La guía de los grupos de discusión

Estamos haciendo un estudio sobre los procesos de presupuesto participativo en Salto y Paysandú para ello es que pondremos a consideración de ustedes algunos temas que consideramos relevantes para este trabajo.

La idea es que cada uno aporte sus puntos de vista sobre los mismos y compare con los demás esa perspectiva en esta reunión que durará más o menos 1 hora.

### *Dimensión organizacional*

- ¿Cómo fue la organización del presupuesto participativo en este departamento?
- ¿Se obtuvieron los resultados buscados?, ¿Siempre se visualizaron alcanzables o hubieron dificultades?
- ¿Se notaron diferencias en los grupos antes y después del proceso?
- ¿Cuál fue la proporción de organizaciones que participaron del proceso?
- ¿Cuál fue la proporción de personas que participaron de las diferentes etapas del proceso (elaboración, ejecución, evaluación)?
- ¿Cómo funcionó la comisión de seguimiento? (Sólo para los grupos de Paysandú)
- ¿Hay algún protagonista en el proceso que resulte imprescindible? ¿Cuál fue y por qué?
- Y los partidos políticos, ¿tuvieron alguna participación?, ¿cómo fue?
- ¿Cuál es la visión general del proceso?, ¿Cuales fueron/son sus ventajas y sus desventajas?
- ¿Es una experiencia a repetir? Desde su punto de vista ¿qué cosas cambiaría de su organización?

### *Dimensión social*

- ¿Cómo fue el papel de las mujeres en el proceso?, ¿Se destacaron en alguna tarea/rol?, ¿Fueron reticentes a desarrollar alguna función, o alguna acción en particular?
- Su participación ¿fue fácilmente aceptada en el seno del hogar?, ¿Cuales fueron los acuerdos realizados?
- ¿Cómo compatibilizaron su participación en el PP con sus trabajos fuera del hogar?

- ¿Cómo compatibilizaron su participación en el PP con el cuidado de los/as hijos/as?
- ¿Cómo fue el papel de los hombres en el proceso?, ¿Se destacaron en alguna tarea/rol?, ¿Fueron reticentes a desarrollar alguna función, o alguna acción en particular?
- ¿Cómo resolvieron las cosas en sus hogares?
- ¿Cómo compatibilizaron su participación en el presupuesto participativo con sus trabajos fuera del hogar?
- ¿Participando del proceso otras personas del hogar?
- ¿Se encontraban en el proceso con personas que participaban también en otros ámbitos? ¿De cuáles?, ¿Por qué creen que era así?

#### *Dimensión personal*

- Cambiando de foco, en lo personal ¿qué les aportó la experiencia?
- ¿Significó una experiencia de dignificación?, ¿en qué sentido?

Recapitular los acuerdos en cada una de las dimensiones

## El análisis a través de Trama y Freemind

La adopción de paquetes de software libre responde a una posición filosófica y política de los autores, empleando aquel software que puede ser usado, copiado, estudiado, modificado y redistribuido libremente. En ese sentido los autores suscribimos a los principios de la Free Software Foundation, respetándose en todos los casos la autoría del aporte realizado en esas condiciones.

### Trama

Como se dijo anteriormente, en esta línea de trabajo se ha seleccionado el “Trama” (weft.cagdas) como opción de trabajo para el análisis, completando el mismo con el “Freemind” para la elaboración de los diagramas que vinculan categorías con expresiones de los actores en cada caso.

<sup>2</sup>- Por más información ver Callejo, J. 2001.

Los procesos fueron los siguientes <sup>2</sup>:

1. se incorporaron al programa los documentos en formato .txt; 2. luego se generó una primera propuesta de categorías; 3. pasándose a la codificación de las entrevistas en su totalidad, identificándose las lexias a efectos de su clasificación; 4. dentro de cada lexia se seleccionan expresiones ilustrativas de las categorías (lexemas) para generar los diagramas en Freemind, creando uno o varios gráficos a efectos de su posterior interpretación.

En este sentido, Trama qda es una herramienta de software para el análisis de datos textuales como transcripciones de entrevistas, documentos y notas de campo. Está disponible gratuitamente bajo una licencia de dominio público.

### *Características compatibles de Trama con otros sistemas*

Los documentos de importación puede ser de texto (extensión .txt) o en formato PDF, el programa codifica mediante la función “Código y recuperación” documento de texto y sus categorías y conecta la actualización de notas o categorías y documentos. El programa puede realizar búsquedas de texto libre y consultas booleanas cuando así lo requiera el trabajo. El tipo de dato lógico o booleano es en computación aquel que puede representar valores de lógica binaria, esto es, 2 valores, que normalmente representan falso o verdadero. También realizada codificación de las estadísticas del texto y tabulaciones cruzadas simples, exportación de texto y números para la navegación y análisis.

El programa trabaja siempre en un solo archivo en formato (\*.qdp) y todos los análisis quedan en ese archivo. La mayoría de los libros de texto y artículos sobre análisis de datos cualitativos hacen hincapié en la importancia de la elección de un paquete de software que se ajuste a su propio método en particular y la metodología. Trama QDA ofrece un conjunto genérico de las instalaciones para trabajar con documentos de texto, y no hace ninguna particularidad en supuestos acerca de cómo pensar y generalizar a partir de los datos. (Fenton: 2006)

### *Terminología del programa*

**Proyecto:** es una colección de documentos de texto relacionados almacenados juntos en un solo archivo conjunto con las observaciones, ideas y notas relacionadas con esos documentos.

El documento de las unidades de datos de texto que se importan en el proyecto para su análisis. los datos pueden ser anotados con notas que se pueden editar. Sin embargo, una vez importados, el texto del documento no puede ser alterado.

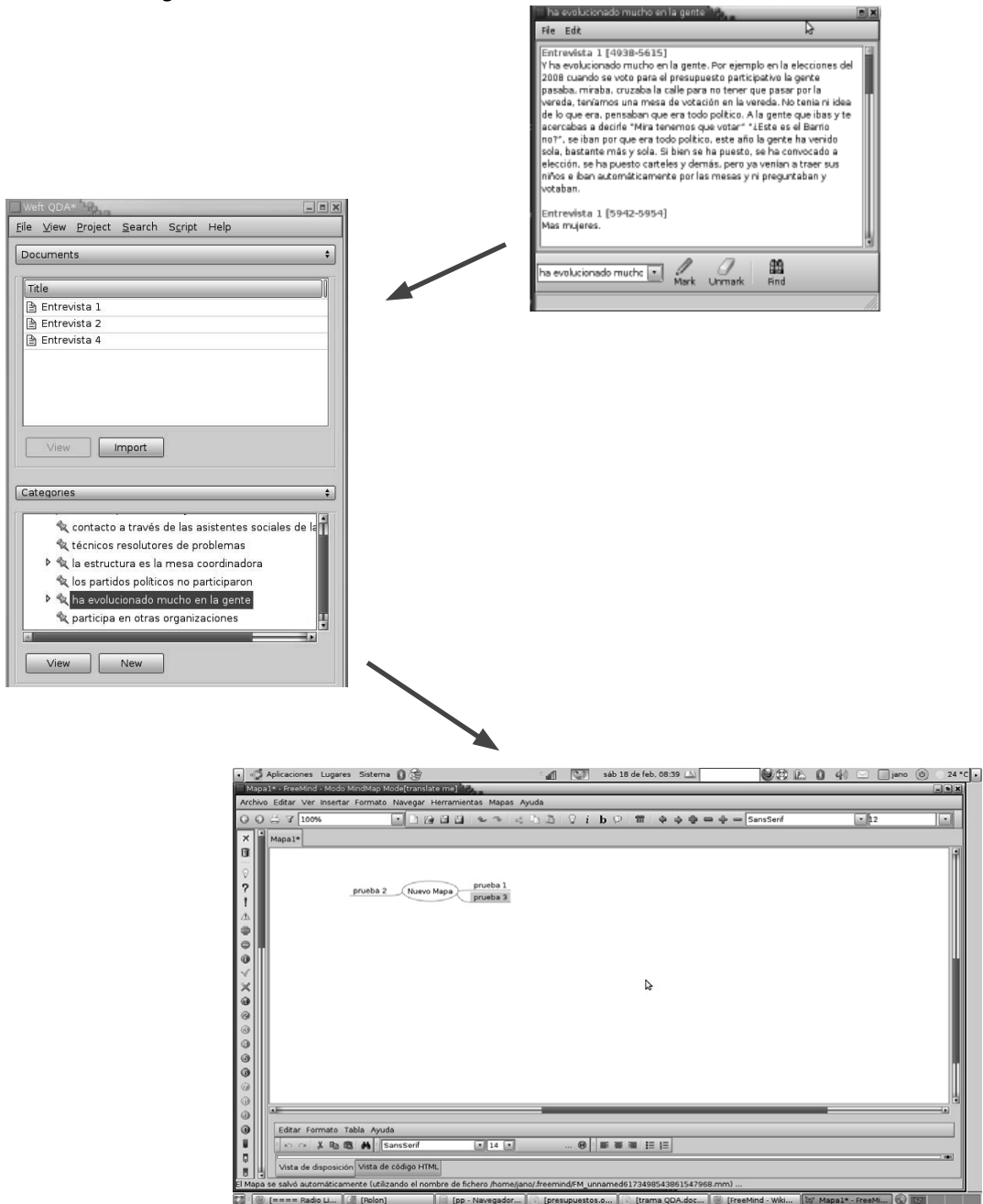
**Categoría:** un tema de análisis, la idea, variable, lo que sea, que los intentos de describir determinados pasajes de los datos de texto (en la teoría del análisis se denominan *lexias*). Estos se refieren a veces como "códigos" o "categorías" en la literatura y en otros paquetes. Las categorías pueden ser organizadas en orden jerárquico- al patrón, y puede tener notas editables asociadas con ellos.

**La adopción de paquetes de software libre responde a una posición filosófica y política de los autores, empleando aquel software que puede ser usado, copiado, estudiado, modificado y redistribuido libremente. En ese sentido los autores suscribimos a los principios de la Free Software Foundation, respetándose en todos los casos la autoría del aporte realizado en esas condiciones.**

**Como se dijo anteriormente, en esta línea de trabajo se ha seleccionado el "Trama" (weft.cagdas) como opción de trabajo para el análisis, completando el mismo con el "Freemind" para la elaboración de los diagramas que vinculan categorías con expresiones de los actores en cada caso.**

Marcado: el usuario registra la relación entre una categoría y un pasaje de texto, tal como se ve en la Figura 3.

Figura 3



“Marcado” une la sección del documento con la categoría. En los métodos sociológicos la literatura, este procedimiento es a menudo llamado “codificación” de un documento. Marcado o texto codificado puede ser recuperado posteriormente para la comparación y revisión, tal como se ve en la figura que antecede donde se señala la categoría en una ventana y los textos marcados en la otra.

### *Inicio del programa*

- Inicie un proyecto nuevo seleccionando “Nuevo proyecto” en el menú Archivo.
- Importación de algunos documentos de texto haciendo clic en el botón de importación por debajo de la lista vacía de documentos.
- Crear luego varias categorías utilizando el botón “Nuevo” bajo el árbol de categorías vacías.
- Abra el documento que desea examinar haciendo doble clic en su título en el documento lista, o seleccionándolo y haciendo clic en el botón View (ver).
- Haga clic una vez en una categoría en el árbol, para seleccionarlo como categoría con participación activa en ese momento a efectos del marcado texto en el documento.
- A continuación, seleccione el texto pasajes dentro de un documento que desea marca, y haga clic en el botón “Mark” (marcar) para aplicar el código de dicha sección.
- Haga doble clic en una categoría, o seleccione y haga clic en “View” (ver) para abrirlo en un aparte y revisar todos los pasajes del texto que han sido marcados por ella.

En su base teórica el análisis cualitativo clasifica en lexias (puede ser asimilada a párrafo) y lexemas (es la expresión mínima con sentido) los diferentes componentes del discurso, dejando para los párrafos la idea de lexia y para la expresiones concretas de los actores el concepto de lexema.

Lo que debe quedar claro es que la propuesta de análisis permite en todo caso reconstruir el proceso de análisis, incluso luego que se pasa al *Freemind*, esto dota al mecanismo de una potente rigurosidad donde cada expresión seleccionada, cada categoría construída tiene su referencia en el texto virgen. Es un esfuerzo de transparencia de la construcción analítica que merece destacarse y donde la arbitrariedad (controlada teóricamente) sólo queda para el proceso de interpretación y obtención de las conclusiones.

Posteriormente al análisis de todas las entrevistas del estudio se procede a la revisión por cada categoría y sus textos asignados, realizando doble clic sobre el nombre de la categoría se abre un menú contextual que incluye todos los textos seleccionados para la categoría. Ese material se señala con el cursor y se copia y se pega en un archivo de procesador de texto ordinario a efectos de seleccionar los diferentes lexemas que se incluirán luego en el diagrama, que se elaborará con *Freemind*.



En cualquier caso, como se ha dicho, la referencia al texto y el respeto que se tuvo por las expresiones de los actores entrevistados fue escrupuloso, algo que agradecen las poblaciones estudiadas pero también la comunidad de investigadores, donde el trayecto de construcción de las categorías y sus propiedades asignadas son casi diríamos “*naturales*”.

## Freemind

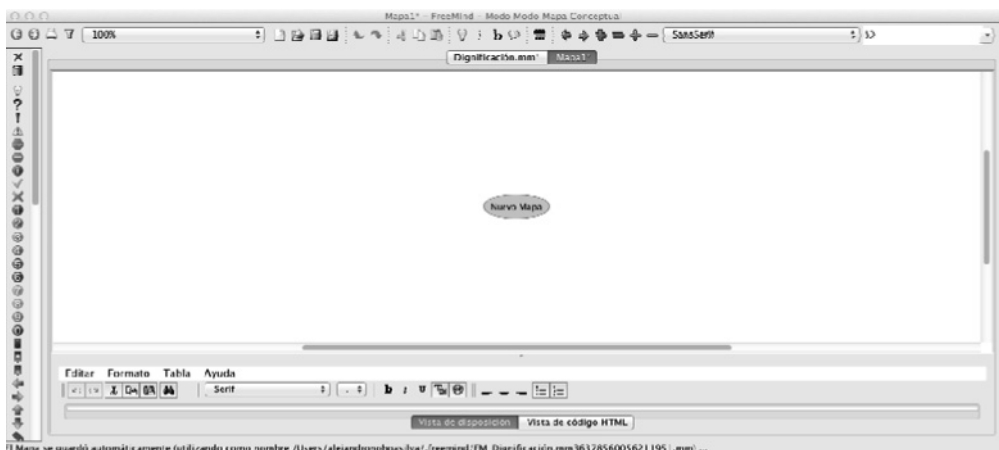
Es un programa de fácil utilización que usa la lógica y el lenguaje de los programas Linux, con sus menús y sus ayudas. Permite la elaboración de mapas mentales o conceptuales. Freemind es útil en el análisis y recopilación de información o ideas generadas en grupos de trabajo, o como en este caso, a partir de entrevistas cualitativas personales o productos de grupos.

Más adelante (Figura 5) se pueden ver en el texto de este documento los diferentes diagramas, contruidos con Freemind, a que da lugar el análisis de las entrevistas y grupos de discusión realizados.

Como se ha dicho a partir del diagrama la lectura interpretativa fluye casi naturalmente acompañada de un dispositivo gráfico que la ilustra y la reafirma aprovechando la potencia de la presentación gráfica.

Se inicia con la creación de nodo central tal como se observa en la Figura número 4 esto se realiza automáticamente con la apertura en el menú principal de la opción Archivo + abrir.

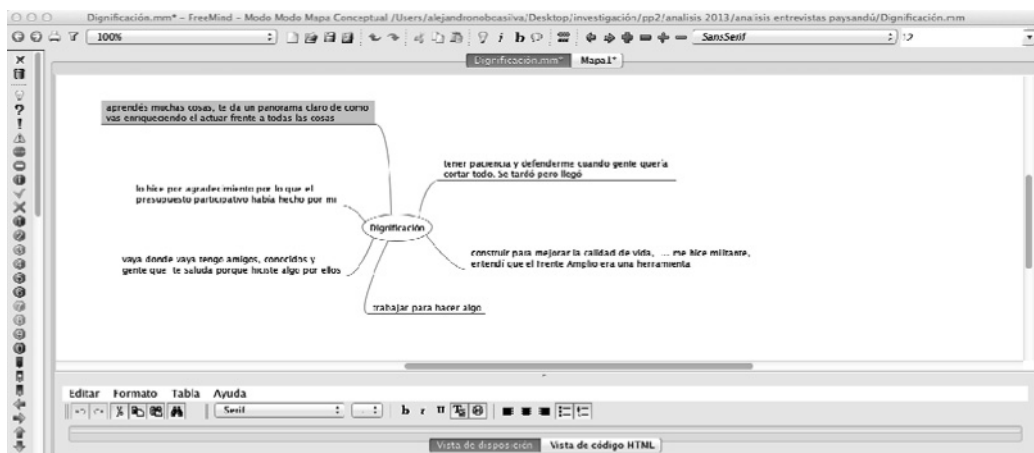
Figura 4



Se asigna luego un nombre al nodo central que se extrae del análisis realizado con Trama, de acuerdo a como se describió en el apartado anterior.

Igualmente la opción Edición en el menú principal da posibilidades para la creación y modificación del mapa conceptual.

Figura 5



Luego se procede a la insertar un nodo jerárquico, subordinado o de igual nivel, eso se hace eligiendo la opción Insertar en el menú principal y eligiendo la alternativa que se desea Nodo hijo, Nodo hermano, Nodo previo hermano o Nuevo nodo principal. El texto que se asigna a cada Nodo tiene que ver también con el análisis efectuado mediante Trama y se puede incorporar tal cual fue dicho por los actores entrevistados (in vivo) o mediante un concepto interpretativo incorporado por el investigador. Conformándose al final el mapa definitivo que se exportará mediante la opción de Archivo + Exportar a un archivo gráfico .png o .jpg. a efectos de que pueda manipularse en un archivo de texto.

El programa incorpora además la opción Herramientas para modificar el mapa conceptual uniendo nodos, dividiéndolos u ordenando los hijos a efectos de dar sentido a los datos y mostrarlos de un modo inteligible al lector.

Asimismo en el menú principal la opción Formato permite modificar la presentación del diagrama a efectos de mejorar su estética o jerarquizar aspectos importantes.

## **Ventajas encontradas en el uso del modelo**

La aplicación del modelo de acuerdo a como se planteó en el estudio analizado, como asimismo el mix de técnicas y las aplicaciones informáticas, tiene varias ventajas para la investigación de la participación que se mencionan a continuación:

*Potencia de producción y manejo de la información:* el modelo resulta ser un instrumento holístico altamente fértil para ordenar los datos y extraer hipótesis interesantes. El modelo genera instrumentos de producción de datos, facilita la organización del producto textual generado a través de entrevistas y grupos de discusión. Se conoce que cuando se está haciendo investigación cualitativa la abundante producción de datos puede frustrar luego el análisis y los propios resultados de la investigación. Contar con un dispositivo teórico-metodológico que ordene la información y proponga hipótesis es clave a la hora de obtener resultados y encontrar el sentido a los datos, como asimismo producir teoría sustantiva. La aplicación del modelo logró estos resultados de manera óptima cooperando para el conocimiento de los fenómenos y aportando alternativas de cuestionamientos para futuras investigaciones.

*Organización adecuada de los datos:* delimitar un modelo de tres subsistemas (organizacional, social e individual) y estudiarlo a través de las percepciones de los actores da espacio para comprender como construyen los actores el diseño organizacional (que en ningún caso es el mismo que se diseña sino que es reconstruido a través de la percepción de los sujetos). Los vínculos que este tiene con los sistemas sociales que condicionan la participación y a su vez promueven el aprovechamiento o la frustración a nivel individual. Ordenar los datos como formando parte de cada subsistema pero además permitiendo la identificación de cuáles son las categorías centrales y sus propiedades dentro de cada uno de ellos, habilitando de esta forma el uso de la mecánica rigurosa propuesta por la teoría fundamentada.

En cualquier proceso de investigación la explicitación de las reglas como se ordena la información para extraer las interpretaciones es central a efectos de sostener los cánones de rigor exigidos por la comunidad científica, en este sentido la propuesta del modelo permitió acercar los datos a los hechos, poniendo evidente esa relación facilitando la construcción de hallazgos y las conclusiones.

*Presentación gráfica de la información:* otra función interesante de la utilización del modelo es la alta productividad en la generación de diagramas interpretativos, con la ventaja de permitir una mejor visualización de los datos y facilitando la interpretación y comprensión de la información.

Del texto bruto a la modelización, se inicia con la identificación de categorías y propiedades, y luego a establecer sus relaciones en un diagrama, es realmente un itinerario riguroso que otorga una alta fiabilidad a las interpretaciones y luego a las comprensiones obtenidas de esta forma, algo que agradece la investigación cualitativa actual.

Es *altamente versátil* en el empleo de las técnicas, el modelo tal cual está formulado habilita la utilización de diferentes técnicas, especialmente las seleccionadas para el estudio analizado y para el campo de los estudios de la participación. En procesos sociales profundos la apelación a las técnicas de entrevista y a los grupos de discusión optimiza la producción de información rica y abundante. El modelo facilita, como se ha dicho, el análisis y la interpretación pero no es normativo respecto a la selección de técnicas de recogida de información. En ese sentido es posible utilizar para casos similares, otras técnicas de producción discursiva con buenas posibilidades de lograr resultados. Si bien es cierto las dos técnicas seleccionadas resultan como en este artículo se expresa altamente potentes para la producción de conocimiento. Entrevistas y grupos recogen la sensibilidad profunda, individual en el primer caso y colectiva en el segundo, a la que hay que acceder para comprender la subjetividad de los actores asociados a la participación.

**Potencia de producción y manejo de la información: el modelo resulta ser un instrumento holístico altamente fértil para ordenar los datos y extraer hipótesis interesantes.**

**Organización adecuada de los datos: delimitar un modelo de tres subsistemas (organizacional, social e individual) y estudiarlo a través de las percepciones de los actores da espacio para comprender como construyen los actores el diseño organizacional (que en ningún caso es el mismo que se diseña sino que es reconstruido a través de la percepción de los sujetos).**

**Presentación gráfica de la información: otra función interesante de la utilización del modelo es la alta productividad en la generación de diagramas interpretativos, con la ventaja de permitir una mejor visualización de los datos y facilitando la interpretación y comprensión de la información.**

**Es altamente versátil en el empleo de las técnicas, el modelo tal cual está formulado habilita la utilización de diferentes técnicas, especialmente las seleccionadas para el estudio analizado y para el campo de los estudios de la participación.**

Para concluir, el artículo muestra la estrategia teórico- metodológica que conecta el modelo con los datos, a través de técnicas de recogida de la información y de análisis. Empleando elementos de la teoría fundamentada y usando herramientas de análisis informático al servicio de la interpretación de los textos y su presentación gráfica.

Como se ha dicho, el algoritmo que separa los dichos de los actores, recogidos en entrevistas y en los grupos de discusión, con el modelo propuesto, es salvado con rigurosidad instrumental y teórica. Dejando ver la conexión entre los conceptos y procedimientos utilizados en la construcción del conocimiento de lo social en particular los fenómenos de participación.

Si bien es cierto la debilidad detectada está en la conexión manual entre las dos herramientas informáticas utilizadas (Trama y Freemind), queda el desafío a los programadores informáticos el cómo articular una pieza con otra y allí si tendremos un programa potente para estos fines. A pesar de ello, las ventajas que ofrece el modelo y su aplicación técnica permitirán usar esta herramienta en otros contextos de investigación.

### **Diseño y selección de los casos observados**

Para obtener el material cualitativo que aquí se analiza, se realizaron en una primera instancia, 20 entrevistas semiestructuradas 10 en cada uno de los departamentos (ver Tabla 1), como una primera aproximación al fenómeno en estudio. Luego se implementó la producción de materiales a través de la técnica Grupos de Discusión, realizándose 4 grupos diseñados en base a las siguientes categorías: hombres, mujeres y Salto y Paysandú (ver Tabla 2). Los diferentes informantes entrevistados fueron participantes activos de la política en varias ediciones por tanto se presupone un conocimiento profundo sobre ella.

El análisis, como se dijo anteriormente, se realizó abarcando la totalidad de los materiales (en un primer apartado las entrevistas mencionadas) en base al software (libre) weft.cagda, que traducido trama, combinándolo con otro programa libre denominado freemind para obtener los diagramas que se presentan más adelante. En todos los casos, tanto la categorización, como las expresiones seleccionadas se pueden referenciar directamente al texto de la entrevista.

Tabla 1. Selección de los entrevistados

	Hombres	Mujeres
Paysandú	5	5
Salto	5	5

Tabla 2. Diseño de los grupos

	Hombres	Mujeres
Paysandú	1	1
Salto	1	1

**Para concluir, el artículo muestra la estrategia teórico- metodológica que conecta el modelo con los datos, a través de técnicas de recogida de la información y de análisis. Empleando elementos de la teoría fundamentada y usando herramientas de análisis informático al servicio de la interpretación de los textos y su presentación gráfica.**

## CAPITULO 3

### LA EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS DEPARTAMENTOS DE SALTO y PAYSANDÚ

#### a. El Presupuesto Participativo en Salto: matizando negociación y consenso

La experiencia de PP desarrollada en el departamento de Salto se caracteriza por un diseño institucional basado en la cooperación y el consenso que se inscribe en el conjunto de estrategias que desde el gobierno departamental se habían comenzado a desarrollar desde el año 2006, tendientes a fortalecer las organizaciones barriales en tanto referentes comunitarios y por ende, actores clave en la identificación y canalización de las demandas y necesidades de sus vecinos.

Los principios orientadores de la ejecución del PP en dicho departamento de Salto, se podrían resumir en los siguientes:

- Fortalecimiento de la identidad local y de la interacción entre los habitantes de la comunidad.
- Consolidación de las Comisiones Vecinales como representantes y portavoces de las demandas e intereses de los vecinos.
- Democratización en el acceso a los bienes y servicios que ofrece la zona.
- Involucramiento de los beneficiarios en la búsqueda y diseño de alternativas viables y sostenibles para la satisfacción de sus necesidades y demandas.

<sup>3</sup>- En la ciudad de Salto (capital departamental), las Coordinadoras Zonales son siete, abarcando a la totalidad de los barrios existentes en todo el territorio. En el interior del departamento, las Coordinadoras Zonales están compuestas por dos o tres localidades, agrupadas por proximidad geográfica, según jurisprudencia de las Juntas Locales (en la actualidad este órgano dependiente del ejecutivo departamental, dejó de existir puesto que con la reciente aprobación de la Ley de Descentralización, fueron sustituidas por los Municipios: tercer nivel de gobierno).

Los proyectos financiados en el marco del PP abordaron aspectos recreativos, culturales, socio-educativos, ambientales y sanitarios. Los pobladores analizaron y priorizaron las necesidades de los distintos barrios que componen la Coordinadora Zonal<sup>3</sup>, elaborando una o más propuestas que tengan en cuenta aquéllas de mayor interés o impacto para un barrio en particular o la zona en general.

Las propuestas fueron presentadas por al menos, dos organizaciones de la zona o localidad donde se pretende ejecutar, por un período aproximado de ocho meses. Luego, las propuestas son votadas por los pobladores de cada una de ellas. En cada Coordinadora los vecinos definen los lugares de votación y los delegados de las respectivas mesas electorales. En general participan de esta instancia, Escuelas, Policlínicas, Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), Almacenes, entre otros. Pueden votar todos los residentes en la zona mayores de 16 años, presentando su cédula o credencial.

Cada Coordinadora define la personería jurídica que se hará cargo de recibir el dinero pero la responsabilidad del control del gasto es de la Coordinadora en su conjunto, siendo además responsable de la ejecución del mismo (contrato de personal, compras, administración, etc).

La implementación del PP, comenzó con la agrupación de los barrios de la ciudad en siete zonas (Coordinadoras Zonales), y de las localidades según proximidad y división administrativa de las Juntas Locales, en el interior del departamento. El abordaje grupal y comunitario de la problemática social, se presenta como la estrategia de intervención territorial privilegiada, promoviendo la participación de los interesados en el diseño, ejecución y evaluación de las propuestas que se desarrollen en cada zona o comunidad.

**La experiencia de PP desarrollada en el departamento de Salto se caracteriza por un diseño institucional basado en la cooperación y el consenso que se inscribe en el conjunto de estrategias que desde el gobierno departamental se habían comenzado a desarrollar desde el año 2006, tendientes a fortalecer las organizaciones barriales en tanto referentes comunitarios y por ende, actores clave en la identificación y canalización de las demandas y necesidades de sus vecinos.**



En el proceso de intervención territorial, se identifican las siguientes etapas:

- Identificación de los actores locales (organizaciones sociales e instituciones formales y no formales)
- Discusión colectiva de necesidades y demandas de cada barrio y priorización de las mismas a nivel de zona o localidad.
- Definición de líneas estratégicas comunes para la zona.
- Diseño del Proyecto Zonal a partir de una pauta general.
- Votación del/los proyectos por parte de los vecinos residentes en cada zona.
- Firma de Acuerdos con las organizaciones e instituciones zonales que elaboraron el proyecto.
- Transferencia del dinero previsto para el inicio de las actividades planteadas en cada proyecto.
- Seguimiento de los proyectos por parte de técnicos municipales y organizaciones de cada zona.

### **Algunos datos sobre la ejecución del PP en sus dos ediciones 2008 – 2009**

#### *1. Total de Proyectos presentados*

*Tabla 3*

AÑO	ZONA		TOTAL
	Ciudad	Medio Rural	
2008	8	20	28
2009	7	28	35

En la ciudad los proyectos fueron elaborados por un promedio de 12 organizaciones e instituciones por zona, y en el interior por un promedio de cinco organizaciones e instituciones de cada localidad.

## 2. Las áreas de intervención que incorporan los distintos proyectos fueron las siguientes:

Tabla 4

Áreas de Intervención	2008	2009
Recreativo – Deportivo	47%	82%
Socio – Educativo / Cultural	26%	50%
Promoción de Salud	14%	34%
Ambiental	18%	29%

Los datos precedentes reflejan el alto interés de los vecinos por la realización de actividades de integración y esparcimiento a través del deporte y la recreación para todas las edades, así como educativas, complementarias a la educación formal; al tiempo que se destaca un aumento en la preocupación por temáticas vinculadas a la salud y al medio ambiente.

## 3. Votación

La votación constituye una instancia clave en la implementación del Presupuesto Participativo ya que implica la movilización y organización de los vecinos para difundir, informar e involucrar al conjunto de la comunidad en el proceso de elaboración y ejecución del o los proyectos más votados. Los datos que se presentan a continuación muestran los porcentajes de votación obtenidos, reflejando un aumento de la participación de los vecinos en la misma.

Tabla 5

AÑO	Ciudad		Medio Rural		Departamento
	Total Votantes	Porcentaje	Total Votantes	Porcentaje	
2008	6.826	14%	2.253	28%	15%
2009	7.333	15%	2.827	34%	17%

#### 4. Organizaciones e Instituciones participantes

En general, las organizaciones e instituciones que conforman las Coordinadoras Zonales se desempeñan en el área de la educación, la salud, el deporte, la religión, a las que se suman las organizaciones barriales o Comisiones Vecinales como los principales referentes y multiplicadores de la propuesta. Por su parte, en el interior del departamento, las instituciones referentes son la Escuela, la Policlínica, las Sociedades de Fomento Rural, las Comisiones de MEVIR y Comisiones Vecinales, éstas últimas de manera incipiente y gradual.

En la tabla debajo, se enumeran las organizaciones que participaron en cada Coordinadora Zonal en los años 2008 y 2009, destacándose un incremento significativo luego de la implementación del Presupuesto Participativo. El total de organizaciones involucradas en el diseño de los mismos superó las 100 agrupaciones.

Tabla 6

ZONA	Año 2008	Año 2009
Norte	18	25
Este Norte	16	20
Este Sur	17	23
Extremo Este	16	19
Sur Este	14	18
Sur Sur	9	11
Sur Oeste	11	13

### 5. Comisiones Vecinales involucradas

Tabla 7

ZONA	Año 2008	Año 2009
Norte	9	11
Este Norte	8	12
Este Sur	7	12
Extremo Este	8	10
Sur Este	6	6
Sur Sur	6	7
Sur Oeste	3	3

Los datos presentados, reflejan la disparidad existente entre las diversas zonas de la ciudad, sobresaliendo el aumento y consolidación de la participación de las organizaciones barriales de la zona este de la misma. En ellas, los vecinos destacan el impacto que el Presupuesto Participativo tuvo en la movilización de los mismos para la canalización de las demandas y necesidades sentidas por la comunidad.

**La votación constituye una instancia clave en la implementación del Presupuesto Participativo ya que implica la movilización y organización de los vecinos para difundir, informar e involucrar al conjunto de la comunidad en el proceso de elaboración y ejecución del o los proyectos más votados. Los datos que se presentan a continuación muestran los porcentajes de votación obtenidos, reflejando un aumento de la participación de los vecinos en la misma.**

## **b. La experiencia de Presupuesto Participativo en Paysandú**

Como señalábamos al comienzo, el diseño de Paysandú presenta algunas diferencias respecto al de Salto. Los ejes centrales que guiaron la ejecución fueron los siguientes:

- Optimizar el uso de los recursos públicos
- Potenciar el control del ciudadano en los asuntos municipales
- Fortalecer el tejido social
- Mejorar el relacionamiento del gobierno con la ciudadanía

El diseño de Paysandú se ha ido modificando en esta dimensión generando una relación compleja entre ciudadanos y organizaciones, que a nuestro entender es posible catalogarla como mixta. En la primera edición, se podía participar presentado proyectos tanto de forma individual, como dentro de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. Luego de realizada la elección de la edición 2006, el gobierno decide avanzar hacia una modalidad de co-gestión necesitando para ello una organización con personería jurídica que se haga cargo de la ejecución de los proyectos. Esto coloca un poco más el acento en las organizaciones a la hora de elaborar los proyectos. No obstante, buscando una mayor base popular, a partir del 2008, además del aval de la organización se necesita el respaldo de veinte firmas ciudadanas. En lo que atañe a la votación, la participación en la elección se hace de forma individual.

Los proyectos presentados por la ciudadanía no tenían limitaciones temáticas, por lo que la actividad sobre la cual se desarrollaban proyectos podía ser de competencia departamental, como el arreglo de una plaza, o de competencia nacional, como la conformación de un grupo multidisciplinario en una institución educativa.

En Paysandú el poder de decisión está en los ciudadanos, a diferencia de las versiones más difundidas del PP en las que el poder de decisión se encuentra en última instancia en los representantes. En Paysandú, contraria a la versión de Porto Alegre, no existe una discusión previa en la que los ciudadanos a través de diferentes mecanismos van conformando un presupuesto que a posteriori deberá ser aprobado por los representantes; en este caso ya hay un presupuesto aprobado, y no se trata de asignarle jerarquías a determinados rubros presupuestales, sino de elaborar, seleccionar y ejecutar proyectos para satisfacer demandas concretas, y en esta tarea el poder de decisión es cien por ciento ciudadano.

Si bien existe un órgano ciudadano de seguimiento y control, no existe un órgano ciudadano donde se definan las reglas de juego para cada edición y se discuta el reglamento interno. En muchas versiones a nivel mundial, existe el Consejo de Presupuesto Participativo (COP) con delegados ciudadanos, en otras se construyó este órgano en organizaciones sociales ya existentes como las comisiones vecinales, etc. En Paysandú, esta tarea de redefinición y ajuste del reglamento lo ha asumido la Intendencia Municipal a través de la Unidad de Presupuestos Participativos (UPP).

Los ámbitos de participación más conocidos son territoriales y temáticos<sup>4</sup>. En el caso del PP general de Paysandú la participación fue organizada en distritos, contemplando elementos identitarios y el acceso a servicios. A pesar de que los fondos se asignan para cada distrito se debe precisar que las personas pueden participar en proyectos que no sean del distrito en el que residen y que la votación incluye la posibilidad de votar hasta tres proyectos (los que pueden ser de diferentes distritos). Los convocados a votar eran todos los habitantes de Paysandú, mayores de 14 años, con documento de identidad.

Un elemento interesante y distintivo de Paysandú es la creación de una Comisión de Seguimiento integrada por un representante titular y un suplente por cada distrito. Estos miembros eran electos entre los representantes de las organizaciones ganadoras de proyectos en cada distrito y debían ser neutrales en su evaluación. Tenían la función de verificar el cumplimiento efectivo de los objetivos planteados por los diferentes proyectos y a su vez actuaban como referentes ciudadanos asesorando a las diferentes organizaciones encargadas de la ejecución. La comisión realizaba un trabajo conjunto con la UPP en el acompañamiento y monitoreo de los proyectos. Anualmente esta comisión era renovada y la misma rendía cuenta a las autoridades sobre su actuación en el período.

<sup>4</sup>- El elemento temático no solo no delimitó la participación, sino que el diseño no incluyó ningún tipo de limitaciones en lo referente a temas, buscando que las demandas expresadas a través de proyectos fueran verdaderamente representativas de las necesidades ciudadanas. Este aspecto despertó la crítica de la oposición sobre el final del período por el hecho de que implica destinar algunos fondos departamentales para atender aspectos de competencia nacional.

**Como señalábamos al comienzo, el diseño de Paysandú presenta algunas diferencias respecto al de Salto. Los ejes centrales que guiaron la ejecución fueron los siguientes:**

- **Optimizar el uso de los recursos públicos**
- **Potenciar el control del ciudadano en los asuntos municipales**
- **Fortalecer el tejido social**
- **Mejorar el relacionamiento del gobierno con la ciudadanía**

Las etapas de intervención identificadas se presentan a continuación:

- Presentación de propuestas para ser estudiadas por técnicos de la Intendencia quienes evaluaban su factibilidad.
- Realización de una votación (en noviembre) para seleccionar los proyectos que se ejecutarían en el próximo año.
- Ordenación de los proyectos presentados según el resultado de la misma, partiendo del más votado al menos votado. En ese orden se asignaban los recursos hasta sumar la totalidad dispuesta para el distrito.
- La Comisión de Seguimiento verifica el cumplimiento de los proyectos y asesorar a los ciudadanos y organizaciones encargados de ejecutar los mismos en caso de dudas.

## CAPITULO 4

### ANÁLISIS GENERAL DE LOS RESULTADOS

#### 1. El estudio cualitativo de la participación

Este estudio resulta original y aporta una visión propia tanto metodológica, como conceptualmente al estudio de los procesos de participación en las políticas públicas presupuestos participativos, dado que el mismo se aborda desde las percepciones de los propios actores involucrados en el proceso. Aprendizajes, dignificación de las personas, apertura de espacios de negociación, ceder para ganar, en fin todos elementos de instrucción que van al cerno de la formación de los ciudadanos. Asimismo, se considera que siempre son bienvenidos los estudios que promueven entre sus objetivos la función evaluativa en cualquier instancia donde se arriesguen recursos públicos. En el caso de la participación se compromete aún más, ya que no sólo tiene que ver con erogaciones económicas, sino con procesos formativos vinculados a mejorar la calidad de nuestra democracia, *involucrar a todos en lo que es de todos*.

Por otro lado, resulta interesante destacar la importancia de que se proceda a estudiar estos procesos de participación que se amparan en propósitos loables y deseables como ser la mejora de la calidad democrática. La posibilidad de mejorar el alcance y la ejecución de las políticas públicas, la implicación de más ciudadanos en la definición y puesta en práctica de la política, el aumento del sentimiento de pertenencia sobre lo público por parte de la ciudadanía, entre otras cosas.

Un elemento central en los avances de la ciencia sociológica es el análisis de los casos empíricos, en ese sentido es que para el estudio de los fenómenos de participación dada su complejidad, se pueden emplear los conceptos de la teoría de sistemas, particularmente en lo que hace a la metodología de construcción de modelos para conocer.

**Un elemento central en los avances de la ciencia sociológica es el análisis de los casos empíricos, en ese sentido es que para el estudio de los fenómenos de participación dada su complejidad, se pueden emplear los conceptos de la teoría de sistemas, particularmente en lo que hace a la metodología de construcción de modelos para conocer.**

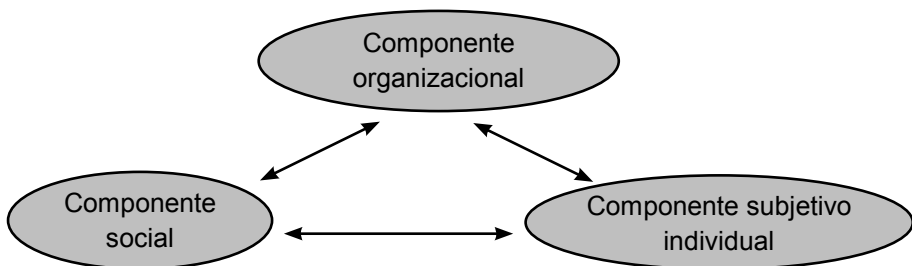


Los sistemas en términos generales consisten en totalidades, por lo tanto, son indivisibles y sólo se descomponen en elementos subsistemas a efectos de su modelización y su comprensión. En algunos sistemas sus fronteras o límites coinciden con discontinuidades estructurales entre estos y sus ambientes, pero corrientemente la demarcación de los límites sistémicos queda en manos de un observador, es decir, es arbitrario a la perspectiva e intereses del observador, quien construye usualmente una representación del sistema que se denomina modelo.

Este enfoque ha buscado visualizar una tríada que articula lo individual con lo social y con lo organizativo. En la medida que este último funciona como mediador de los otros dos subsistemas - generando adaptaciones diferentes según sea la vivencia del diseño organizativo experimentado. A su vez los impactos al nivel individual influyen en la evaluación y marcha de la política, como también en sus impactos individuales, sociales, y viceversa. De este modo, la indagación sobre las políticas públicas PP en Salto y Paysandú, se organiza en tres dimensiones posibles: organizacional, social e individual, entendiendo que el PP no es un sistema finalizado sino un proceso. Se trata de una construcción colectiva que se va desarrollando en cada lugar a partir de sus particularidades políticas y sociales, que puede tener avances y retrocesos, éxitos y fracasos.

<sup>5</sup>- Fuente: elaboración propia

Figura 5. El modelo<sup>5</sup>



Se trata de un modelo que formula un sistema conceptual que pretende describir, explicar y predecir los cambios históricos, a partir de las percepciones de los actores, que experimentan o pueden experimentar los proceso de participación en concreto los originados por los presupuestos participativos. Entre sus principales postulados o hipótesis de base se encuentra la idea de que dichos cambios no pueden conocerse si no se establece primero una clara diferenciación entre los componentes y relaciones que son específicos de los sistemas mencionados.

A continuación se describen cada uno de los componentes y categorías que se construyeron en el estudio, aclarando que la presente comunicación se centrará en los componentes social e individual.

*a. componente organizacional:* la percepción acerca de la estructura organizacional o sea la visibilidad del diseño, para ello se incluyeron en las entrevistas realizadas una serie de preguntas abiertas y semi-estructuradas vinculadas a ello. Igualmente se incorpora a esta dimensión el papel de los técnicos municipales en el proceso analizado, la percepción de las autoridades en la promoción y orientación del proceso de participación y también los aspectos comunicativos del diseño y su implementación.

Sus categorías son:

*Forma como se organiza la participación: diseño*

*Rol de los técnicos*

*Involucramiento de los partidos políticos*

*Mecanismos de conocimiento de la propuesta por parte de los vecinos*

*b. componente social:* relaciones sociales, se observan las categorías vinculadas a los grupos y redes a las que acceden los participantes en estos procesos de participación, el contexto socio-familiar, el protagonismo de las mujeres, y las organizaciones de base que participan del proceso.

Las categorías seleccionadas son:

*Evolución de la participación*

*Participación según sexo*

*Percepciones sobre más democracia*

*Resultados apreciados*

*c. componente individual:* las percepciones acerca de la dignidad que puede generar o no la inclusión en estos procesos y sus posibles límites individuales, tiempos, espacios, estrategias de sustentabilidad.

Las categorías seleccionadas son:

*Dignificación personal*

*Participación individual en otras organizaciones y/o espacios de la comunidad*

Se trata de conocer las relaciones entre los diferentes niveles que se producen a través de las percepciones de los entrevistados. Esta mirada multinivel coopera para comprender desde una visión compleja la propia realidad compleja que significan estos fenómenos de participación. Igualmente cada uno de los componentes se integra con categorías de análisis específicas y dichas categorías a su vez refieren a atributos propios, de esa forma procede el análisis de los materiales cualitativos.

## **La subjetividad de los actores**

Como se ha dicho antes las aproximaciones más corrientes para el estudio de las políticas públicas, como se ha visto antes, se asocian a la medición de los resultados, en síntesis una aproximación objetiva del fenómeno. Aquí se ha elegido relevar la percepción de los actores, considerar que es de primera prioridad para este tipo de procesos de mejora de la calidad democrática los fenómenos más interesantes ocurren en las transformaciones personales y colectivas de los participantes. En otras palabras, el cambio en la democracia tiene que ver con transformaciones en los actores de la democracia en los mismos sujetos de la acción social y eso se observa en la percepción expresada individual y/o colectivamente.

La información obtenida apunta, en todos los casos, a procesos concluidos, es decir ya ocurridos, para situar al lector, los procesos en los departamentos estudiados datan de 2007 hasta 2009 en un caso y 2008 a 2009 en el otro, por tanto se apela a la memoria de los entrevistados. Esto tiene desventajas y ventajas, lo primero es la posibilidad del olvido de situaciones o hechos interesantes, pero por otro tiene la ventaja de haber procesado la información, pasándola por el cernidor de la significación para el actor, dejando impregnadas las cosas que para los entrevistados son las importantes.

¿Por qué Salto y Paysandú? Dos diseños institucionales diferentes: uno, Paysandú, poniendo el énfasis en la competencia: individuos y organizaciones presentan proyectos que luego elige la ciudadanía. Otro, Salto, poniendo el énfasis en la cooperación: organizaciones presentan ideas que luego se discuten y formulan como un solo proyecto por Coordinadora y luego se plebiscitan.

## **Algunas orientaciones hipotéticas interesantes**

El análisis utilizando el modelo descripto anteriormente se inicia con el estudio de cada uno de los componentes por separado para pasar luego al análisis de las interacciones que emergen entre cada uno de los sistemas. En términos generales se puede pensar que los datos pueden analizarse en base a las orientaciones siguientes:

*Componente organizacional:*

La percepción sobre el diseño condiciona el proceso de participación, especialmente en las mujeres.

*Componente social:*

- a. la percepción es que los partidos políticos toleran estos procesos pero sin involucrarse.
- b. los técnicos son vistos como los facilitadores fundamentales del proceso.
- c. los actores visualizan el proceso como protagonizado por las mujeres y por personas de bajos recursos. En este sentido las mujeres tendrían menos conocimiento sobre la participación política que los hombres.
- d. La percepción es que en los procesos de participación son siempre las mismas personas.
- e. Los procesos de participación son incrementales a medida que pasa el tiempo.

*Componente Individual:*

- a. la participación promueve la realización de las personas que se encuentran implicadas.
- b. Los presupuestos participativos son escuelas de democracia, implican procesos de aprendizaje social e individual.

*Relaciones entre los componentes*

- a. La percepción del diseño se vincula a la apropiación del proceso de innovación y la significación acerca de la realización personal.
- b. Los resultados de los proyectos participativos influyen en la percepción sobre el presupuesto y sobre la dignificación de las personas.

## CAPÍTULO 5

### EL CLIVAJE HOMBRES – MUJERES

#### 1. Los Hombres en el PP

Las expresiones vertidas en las entrevistas como en los grupos de discusión, evidencian un consenso por parte de ambos colectivos de varones respecto a que la participación actualmente es escasa, identificando una suerte de falta de interés en formar parte de los espacios colectivos a nivel de la comunidad, así como una pérdida del hábito de participar.

*La gente ha perdido el hábito y el interés por la participación. Si bien acá en la institución es uno que tiene que poner el hombro primero y después se suman algunos, pero en el resto de la sociedad no hay ganas de participar (Hombres Paysandú)*

Esta “crisis” de participación puede estar vinculada a experiencias previas de frustración de los sujetos en otros ámbitos participativos ya que “para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae” (Ferrando, 1994: 126).

Un elemento que se destaca en este proceso y que varía según el territorio, es la participación diferenciada de hombres y mujeres en la ejecución de las actividades así como en la conducción del mismo. De acuerdo a la percepción de los hombres de Paysandú no se han producido diferenciaciones de acuerdo al sexo en las tareas a lo largo de la implementación de los PP: “(...) no hay división de tareas tampoco...” (Hombres Paysandú). Sin embargo, los varones de Salto expresaron una situación diferente, destacando que “se involucra más la mujer que el hombre, en todos los casos (...) prácticamente son mujeres las que participaron en todas la etapas, hombres pocos” (Hombres Salto). En este último caso parece existir un acuerdo en que por un lado las mujeres han participado del proceso en mayor porcentaje, y por otro, en que han tenido mayor involucramiento en ciertas etapas del mismo.

*Los hombres trabajamos más en la parte de llevar adelante el proyecto, porque la parte inicial del proceso, cuando se armó todo como que costó muchísimo y me parece que fue en esta parte como que los hombres nos quedamos un poco ahí, más bien acompañando y ayudando, y capaz que la parte más del puntapié fue de las mujeres. (Hombres Salto)*

El primer aspecto no constituye un factor de sorpresa, dado que los espacios de participación a nivel comunitario suelen estar cooptados por las mujeres; destacándose su involucramiento en diversas etapas: en la elaboración de los proyectos, en la ejecución, en la coordinación de acciones y en la dirección del grupo.

Haciendo referencia al impacto del PP en la percepción de los hombres sobre más Democracia, se destaca cómo la experiencia de los PP ha permitido que los sujetos se reúnan a compartir ideas, a aprender de los otros, a escuchar a otros y a ser escuchados, a comprometerse con problemáticas que los atañen personalmente, en este sentido, los involucrados entienden que el proceso tiende a más democracia.

Como se mencionara en capítulos anteriores, la democracia efectiva toma sustancia y cuerpo cuando se ejerce en los espacios de toma de decisiones, en particular la toma de decisiones sobre recursos financieros, es decir, cuando una herramienta de decisiones y de decisiones sobre recursos. *“Nadie va a negar que eso es bueno, porque es pura participación democrática de la gente de los dineros públicos, porque está muy bien” (Hombres Paysandú).*

**Las expresiones vertidas en las entrevistas como en los grupos de discusión, evidencian un consenso por parte de ambos colectivos de varones respecto a que la participación actualmente es escasa, identificando una suerte de falta de interés en formar parte de los espacios colectivos a nivel de la comunidad, así como una pérdida del hábito de participar.**

**Sin embargo, los varones de Salto expresaron una situación diferente, destacando que “se involucra más la mujer que el hombre, en todos los casos (...) prácticamente son mujeres las que participaron en todas la etapas, hombres pocos” (Hombres Salto).**

**Como se mencionara en capítulos anteriores, la democracia efectiva toma sustancia y cuerpo cuando se ejerce en los espacios de toma de decisiones, en particular la toma de decisiones sobre recursos financieros, es decir, cuando una herramienta de decisiones y de decisiones sobre recursos. “Nadie va a negar que eso es bueno, porque es pura participación democrática de la gente de los dineros públicos, porque está muy bien” (Hombres Paysandú).**

Sin embargo, parece ser que esta decisión sobre los recursos debe ser fiscalizada, controlada:

*Yo tengo de todo lo que es facturas, tengo todo y nunca nadie me visita. Nunca nadie se arrimó, preguntó. Siempre la incertidumbre, tiene que haber un control y que alguien avale si está en las condiciones en que el proyecto se evaluó, si se cumplió. Y ahí te da otra tranquilidad, sobre todo a uno que es el responsable (Hombres Paysandú).*

Por otro lado, cabe señalar que los hombres realizan determinadas objeciones hacia el diseño competitivo del PP de Paysandú, que por sus propias características elimina las posibilidades de negociación, de gestión conjunta, de deliberación y acuerdo de prioridades; y que a través del mero ejercicio de votación perpetúa el triunfo de determinadas instituciones, aportando poco al proceso democrático. *Al momento de ir a la votación, cuando estamos en la cancha reclamando el voto, también prestigiosas instituciones que trabajan diferentes dolencias médicas, y que son sumamente sensibles para la población. Entonces esas dos instituciones son cantadas que ganan siempre. Que tienen lógicamente un trabajo muy bueno. Entonces con esos ya no competís porque toda la población los apoya (Hombres Paysandú).*

Básicamente los resultados que identifican los participantes son de dos tipos, uno vinculado a los resultados concretos, tangibles, que se proponía el proyecto:

*“Cumplimos con los objetivos que quería la escuela, que era de gimnasia, atletismo y maratón” (Hombres Salto), “Y hoy por hoy tenemos una panadería” (Hombres Paysandú); “se ensancho un salón más dentro de la sede” (Hombres Salto), “... se lograron muchas cosas, forestación de toda la zona de Salto Nuevo, cordón cunetas, mantenimiento de los salones comunales y mantenimiento de todas las placitas de la zona” (Hombres Salto).*

Y otro grupo de resultados asociados a logros inmateriales, tales como:

*(El PP) sirvió, primeramente para que distintas mentalidades de varias comisiones trabajáramos unidos” (Participante Grupo Salto), para “conocer las realidades de cada zona, porque uno está inmerso en su problema y yendo a una mesa donde se encuentran diez personas distintas, con distintas problemáticas, entendemos que no es el problema nuestro igual al de aquel (Hombres Salto)*

Finalmente, los discursos recogidos permiten confirmar que la mayor participación de los sujetos en temas que afectan sus vidas cotidianas da lugar a procesos de afirmación de la subjetividad y mayor dignificación de las personas. La percepción de la importancia de hacer algo por el bien común promueve la satisfacción de las personas.

*Aparte que vemos cosas que hicimos nosotros, en las plazas en los salones y decís mira aquello hicimos con el proyecto, que a veces lo discutíamos y se discutía feo; "Aparte uno siembra amistad, se conocer con mucha gente, que ya se siente uno más, te vez en la calle y te saludas. El ser humano también vive de esas cosas (Hombres Salto).*

El hecho de destinar horas del tiempo de uno para dedicarlas a un beneficio común, de todos y todas, genera un sentimiento de "enriquecimiento" en los ciudadanos.

*Uno tiene que sacar del tiempo de uno para dedicar a la vida o al trabajo o a las cosas de los demás, en beneficio de los demás. Me parece que es algo riquísimo, muy enriquecedor (Hombres Salto).*

*Entonces es difícil, me demanda mucho tiempo. Yo soy joven y lo hago también porque me gusta y por los chiquilines, llegamos a un gimnasio donde había cuarenta y hoy hay ciento veinte y niñas de entre cuatro y doce años que tengo jugando al basket. Y eso es una satisfacción personal muy grande (Hombres Paysandú)*

**(El PP) sirvió, primeramente para que distintas mentalidades de varias comisiones trabajáramos unidos" (Participante Grupo Salto), para "conocer las realidades de cada zona, porque uno está inmerso en su problema y yendo a una mesa donde se encuentran diez personas distintas, con distintas problemáticas, entendemos que no es el problema nuestro igual al de aquel (Hombres Salto)**



## 2. Las Mujeres en el PP

Retomando la “voz femenina” del proceso, se destaca que al comienzo, cuando se presentó la propuesta, se generó cierta resistencia o descreimiento, producto en algunos casos del temor a lo nuevo, a lo diferente, y en otros, a la desconfianza en la capacidad de respuesta o de iniciativa de los gobiernos departamentales y otros organismos públicos para atender sus problemáticas. *“Yo creo que la gente cuando hay algo nuevo tiene cierto temor a incluirse o a trabajar...” (Mujeres Salto).*

No obstante ello, cuando se comienza a consolidar el proceso y se materializa en resultados concretos, el interés e involucramiento se hace mayor.

*Después vieron que empezó a haber un movimiento, que la gente se reunía cada quince días para armar el proyecto y vieron que estaba buena la propuesta y empezaron a reunirse...” “En el segundo presupuesto fue mayor la participación, teníamos 17 instituciones nosotros y habíamos arrancado en aquella época con siete (Mujeres Salto).*

Otro aspecto altamente significativo para los participantes, sobre todo en la experiencia desarrollada en Salto, refiere al interés gradualmente mayor que fue adquiriendo la elaboración colectiva de propuestas que trascendieran los reclamos particulares o individuales de cada organización barrial.

*Cuando estábamos en la mesa del PP cada uno iba representando su organización, después que se empezó a trabajar en el PP cada uno defendió al proyecto en sí. Cada uno dejó su “chacrita” y se jugó por el proyecto colectivo y eso nos gustaba... cuando nos reuníamos ampliábamos la mirada y veíamos que todos estábamos involucrados en ese proyecto que entre todos habíamos armado (Mujeres Salto).*

Acompañando las fortalezas que este instrumento permitió generar a nivel de las relaciones intra y extragrupal, también se identifican ciertas debilidades u obstáculos inherentes al desarrollo de la vida democrática en sí misma.

*Donde hay muchas personas y se hablan temas de dinero, siempre hay discusiones... yo he trabajado en muchas comisiones y siempre hay roces y discusiones: porque mi barrio se llevó más que el tuyo, porque el mío esto o aquello... siempre hubo (Mujeres Salto).*

En este mismo sentido, otras de las observaciones rescatan la dificultad que implica la elaboración de consensos representativos que prioricen las necesidades más sentidas de la comunidad. *“Cuando se presentó por primera vez el proyecto no*

*hubo prioridad, porque la gente que presento los proyectos fue la que creyó en el PP. La que no creyó fue la que después dijo, "a mí no me dieron" (Mujeres Salto). Finalmente, otro elemento percibido por las mujeres salteñas como un obstáculo a la hora de consolidar procesos participativos, hace referencia al surgimiento de liderazgos dentro de la Coordinadora, visualizándolos como trabas significativas para su fortalecimiento.*

*A veces se querían generar líderes dentro de las coordinadoras, pero al ser estas instancias de intercambio como que se opacaban y no podían serlo... Siempre hay alguien que quiere aflorar como líder, quiere sobresalir, pero no es que no lo dejábamos, sino que no (tenían) espacio para que pudieran salir. Hasta para hablar teníamos contados los minutos, siempre había un moderador (Mujeres Salto).*

Haciendo referencia a la participación de hombres y mujeres, existen percepciones similares entre las mujeres de Salto y de Paysandú. En ambos casos se destaca el protagonismo de las mujeres en el liderazgo de los procesos participativos que se movilizaron a partir de los PP.

*"Yo creo que la mujer fue la protagonista número uno de los proyectos del PP". "Fue una preciosa oportunidad para descubrir referentes (mujeres)... dio lugar para que las mujeres se decidieran a intervenir, a participar".*

*"... las mujeres abren el abanico, porque al estar las mujeres al frente, me parece que acerca más a los niños, acerca más a los padres, a la familia".*

*"Yo creo que también es porque está más sensible a la problemática del vecino y de la suya propia y del barrio" (Mujeres Salto).*

*"Somos muchas mujeres, la otra vez éramos como 60 mujeres, si habían 10 hombre eran muchos, somos casi todas mujeres" (Mujeres Paysandú).*

**Haciendo referencia a la participación de hombres y mujeres, existen percepciones similares entre las mujeres de Salto y de Paysandú. En ambos casos se destaca el protagonismo de las mujeres en el liderazgo de los procesos participativos que se movilizaron a partir de los PP.**

**"Yo creo que la mujer fue la protagonista número uno de los proyectos del PP". "Fue una preciosa oportunidad para descubrir referentes (mujeres)... dio lugar para que las mujeres se decidieran a intervenir, a participar".**

Estas expresiones reflejan no sólo el impacto que generó la propuesta en términos de apertura de nuevos espacios de participación para las mujeres, sino además, la fuerte asociación entre su desempeño en el PP y las tareas “tradicionalmente femeninas”.

Por otra parte, destacan diferencias significativas en la forma de participación de los hombres, poniendo énfasis en su sentido práctico, su poco interés por participar en espacios de discusión o su falta de constancia, sobre todo en instancias donde existe una presencia femenina fuerte.

*“Es como que (los hombres) no se niegan, pero te hacen lo justo y lo necesario. Se resisten a las reuniones extensas; sobre todo cuando hay mujeres bien ubicadas, que presentaban problemáticas bien importantes y te las toman como poca cosa” (Mujeres Salto).*

*“Nosotros tuvimos algunas instancias de hombres integrantes de comisiones que dejaban de ir porque les parecía como que se hablaba mucho, que se perdía mucho el tiempo analizando cosas” (Mujeres Paysandú).*

*“La mujeres más constante y lo hombres como que realmente les costaba ser constantes en las reuniones” (Mujeres Salto).*

*“Les cuesta (a los hombres) mucho integrarse cuando son muchas mujeres”. (Mujeres Paysandú).*

No obstante las similitudes, en las mujeres de Paysandú se destaca cierta complementariedad o retroalimentación en las tareas que desempeñan hombres y mujeres. En este sentido, una de ellas expresa que:

*la mujer se ha involucrado mucho, creo que cada vez estamos más involucradas, pero también siento que el hombre apoya a la mujer, porque no hay tanto machismo ahora. La mayoría de los que están en los PP son todos varones y si yo converso con ellos, te consultan ideas de cómo vas a hacer esto o aquello (Mujeres Paysandú).*

Haciendo referencia a la percepción de las mujeres sobre el desarrollo de mecanismos democráticos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad en la que se insertan, se destaca en el caso de Salto, el proceso de negociación colectiva y de contralor que implicó la elaboración y seguimiento de los proyectos; y en el caso de Paysandú, la construcción de alianzas entre los referentes de los distintos proyectos, cuya competencia se libraba, básicamente, en las urnas.

*Se trabajó siempre priorizando las necesidades de los demás, o sea yo no podía ir a pelear solo por mejorar el lugar donde vivo y trabajo por la comunidad...también importaba el interés en general de las otras personas.*

*Nosotros formamos una comisión de tesorería y una vez al mes se hacía una fotocopia de todos los gastos y se le entregaba a cada participante del PP para que se lo llevara a su comisión para que todos tengan la claridad de cómo se manejaba el presupuesto (Mujeres Salto).*

Otro aspecto asociado al desarrollo de la vida democrática que las mujeres destacan, se vincula al fortalecimiento del vínculo y de los canales de comunicación entre el ciudadano y las autoridades (tanto ministeriales como del Gobierno Departamental que los representa), así como también entre los pobladores de un mismo territorio.

*Nos fortaleció como personas para poder llegar al Intendente o al Director de cierta área de la Intendencia, y sin faltar el respeto poder llegar y decirle con lo que estábamos desconformes o conformes o que queríamos de ciertas instituciones, y hasta negociar ciertas cosas.*

*Hubo un antes y un después de los PP. Para todos, los vecinos, las instituciones, porque juntarse en una mesa a trabajar y discutir para hablar de un proyecto no es tan fácil.*

*El hecho de ir como representantes de una comisión o de una Coordinadora al hogar con otros vecinos, es diferente el trato a si va una figura política del gobierno de turno... se genera otro vínculo...quizás más creble es la persona común. Hasta en el lenguaje con el cual podemos llegar a transmitirle el mensaje y analizar juntos la situación (Mujeres Salto).*

**“Es como que (los hombres) no se niegan, pero te hacen lo justo y lo necesario. Se resisten a las reuniones extensas; sobre todo cuando hay mujeres bien ubicadas, que presentaban problemáticas bien importantes y te las toman como poca cosa” (Mujeres Salto).**

**Haciendo referencia a la percepción de las mujeres sobre el desarrollo de mecanismos democráticos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad en la que se insertan, se destaca en el caso de Salto, el proceso de negociación colectiva y de contralor que implicó la elaboración y seguimiento de los proyectos; y en el caso de Paysandú, la construcción de alianzas entre los referentes de los distintos proyectos, cuya competencia se libraba, básicamente, en las urnas.**

No obstante ello, los discursos también reflejan algunas sombras del juego democrático, sobre todo en aquellos aspectos vinculados al manejo y distribución de los fondos públicos. En este sentido, se destaca el descontento de las mujeres de Paysandú ante la instrumentación del PP en dicho departamento, aludiendo que:

*acá hay instituciones que cobran mucho dinero en el BPS y se presentaron al presupuesto participativo y lograron siempre el primer lugar...hay gente que ganó el PP y no precisa... no tengo nada contra esa gente, pero vamos a ser más equitativos... Eso tiene que estar dentro de las reglas (Mujeres Paysandú).*

Ahora bien, cuando de resultados se trata (tangibles e intangibles), en ambos casos, se visualiza un elevado y significativo reconocimiento y valorización de este tipo de política participativa, destacándose aspectos vinculados al desarrollo de nuevas estrategias y habilidades para trabajar con los vecinos así como la generación de nuevas redes y espacios de integración a nivel grupal y sobre todo organizacional para el abordaje conjunto de problemáticas comunes.

*Yo destaco la innovación, la reconceptualización de lo que era trabajar por los vecinos, con los vecinos y para los vecinos...cómo amplía las miradas y de qué manera también nos hace crecer como personas...como ciudadano.*

*Yo creo que nos llevó a vincularnos con otras personas, porque no fue solo la comisión de nuestro barrio sino que estuvieron las escuelas y todos quedamos bien vinculados con las instituciones públicas, centros deportivos, los CAIF (Mujeres Salto).*

Asimismo, las mujeres salteñas destacan el crecimiento personal y ciudadano que implicó la identificación y jerarquización de las problemáticas a ser abordadas por el proyecto, más allá de los intereses particulares de cada organización.

*Cada uno estaba en su Mesa y se preocupaba porque el otro también participara y lo que le estaba pasando...estábamos esperando que lleguen los días para ver a los demás compañeros de la Coordinadora...y también íbamos recorriendo las otras coordinadoras para ver las otras experiencias (Mujeres Salto).*

Un tercer grupo de resultados alcanzados refiere a las mejoras materiales o visibles que se pudieron constatar como efectos directos de la ejecución de los PP, en tanto instrumento que permitió canalizar las demandas y necesidades de los pobladores de la zona en la que se instrumentó.

*El PP me parece que fue muy productivo porque las comisiones a veces no son tan sustentables como para llevar algunos proyectos adelante y con el PP se pudo armar un proyecto que favoreciera a muchas personas. Porque Ceibal es una zona muy grande...o sea las reuniones eran muy buenas y productivas también porque llegaron a haber hasta cerca de treinta instituciones participando (Mujeres Salto).*

*Nosotros somos una zona bastante problemática con el joven y el adolescente. Tuvimos casi cien jóvenes adolescentes y niños en tareas deportivas, integrados, que nunca habían salido del barrio a trabajar con otros chicos, como tampoco nunca había entrado un equipo deportivo al barrio para jugar con ellos...Invertimos en equipos deportivos, championes, meriendas compartidas, salidas... (Mujeres Salto).*

*Nosotros tratamos de abarcar todas las edades, desde los niños hasta la gente adulta, adultos mayores; lo que nos pareció buenísimo y estuvo muy bueno. Porque hicimos coordinaciones con el BPS porque querían hacer una gimnasia y era increíble la cantidad de gente que iban a hacer su gimnasia (Mujeres Salto).*

Estos aspectos adquieren especial relevancia para sus protagonistas, sobre todo a la hora de pensar los resultados del proceso generado a partir del PP, en términos de legitimidad y credibilidad frente a los demás actores del territorio.

*No fue en vano el trabajo ni todo lo que se hizo, hubieron logros, y no logros que están anotados en un papelito, sino logros que se ven y eso es lo que le da credibilidad a la gente...una infraestructura, el arreglo de una cancha, o un taller importante para los jóvenes... (Mujeres Salto).*

*El proyecto de la zona fue hecho en tres ejes, que uno era el ambiental, el otro el recreativo deportivo y el ultimo era el artístico musical...La verdad que en la zona fue bien movilizante y a nosotros nos colmó las expectativas que teníamos” (Mujeres Salto).*

*Las ventajas del PP fueron todas positivas, ayudó a comprar las computadoras, a tener profesor de computación, a poder pagarle a las maestras que eran todas honorarias.... Este año sin el PP estamos trabajando a pulmón, volvimos cinco años para atrás. (Mujeres Paysandú).*

**Un tercer grupo de resultados alcanzados refiere a las mejoras materiales o visibles que se pudieron constatar como efectos directos de la ejecución de los PP, en tanto instrumento que permitió canalizar las demandas y necesidades de los pobladores de la zona en la que se instrumentó.**

Finalmente, una dimensión fuertemente asociada a los resultados intangibles de esta política y que adquiere los mayores niveles de valoraciones positivas, es la dignificación personal entendida como proceso de enriquecimiento y desarrollo personal, producto del esfuerzo e interés incondicional que demuestran y valoran las protagonistas al momento de asumir el compromiso con el bienestar de sus semejantes. La jerarquización del bienestar común sobre el individual, sumada al enriquecimiento personal que significa el intercambio con problemáticas y realidades tan diversas, son algunos de los principales elementos de dignificación personal que las mujeres rescatan.

*A mí me generó un entusiasmo enorme y la afirmación de que vocacionalmente me gusta y siempre me atrajo lo que tenía que ver con el trabajo social, el interés por mis semejantes y el ver mejor a la gente... pasar por los barrios y ver que esos barrios estén mejor atendidos con lo indispensable como es una línea de ómnibus, la luz, el saneamiento...; "Acercarme a las personas y ver las necesidades que uno realmente compartió con la gente" (Mujeres Salto).*

*El PP reafirmó mis ganas de seguir trabajando con la gente, y que uno pueda dar aunque sea un cachito de su tiempo para poder ayudar a alguien y eso me parece fantástico". "Crecí como persona, reafirmo mis valores, conocí muchas personas, quede con muchos contactos...Te reconforta porque se beneficia a un montón de gente, no solo a unos poquitos (Mujeres Salto y Paysandú).*

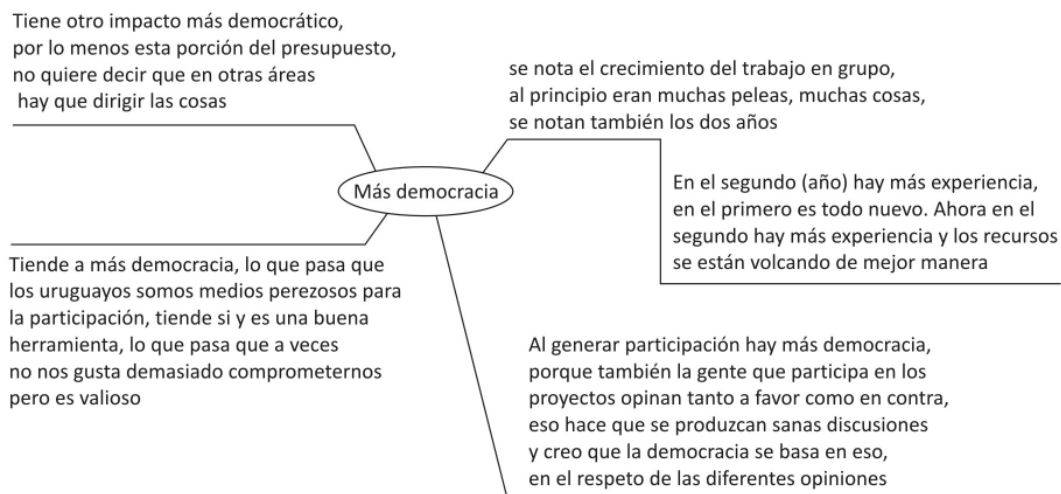
*(También destaco que) es un aprendizaje formal, aprendimos a mejorar las gestiones, los contactos, los vínculos. Saber cómo ayudar, apoyar y orientar a los vecinos para un trámite, para una gestión, a quien dirigirse, cómo hacerlo"... "El conocimiento que obtenes no lo pagas con nada. Una persona común no lo sabe, porque esto lo aprendes solo en este tipo de instancias, en este proceso (Mujeres Salto).*

*Significó una gran satisfacción, ver como se pudo hacer esto en un barrio tan humilde... Se formó un grupo precioso y se sigue hasta ahora trabajando". "Yo siento también satisfacción, orgullo de ver que la gente trabaja cómoda, todos maestros, niños, que todos van a trabajar con alegría (Mujeres Paysandú).*

En términos generales, se destacan en ambos colectivos, dos elementos claves que hacen de esta política una escuela para la democracia y una herramienta de desarrollo personal y social.

Por un lado, se visualiza una percepción de mayor democracia asociada al proceso de aprendizaje que significó el diseño e implementación de la política para los actores. Los momentos fundacionales más conflictivos dieron lugar a encuentros de negociación imprescindibles para el éxito del proceso. Desde el primer impacto, donde la innovación generó confusión y fue acompañada de instancias de enfrentamiento para luego pasar a la maduración de acordar las prioridades, lo que es visto como mejora en la asignación de los recursos y en el funcionamiento de los procesos.

Figura 6



Así pues, se percibe el proceso como un proceso deliberativo donde priman las sanas discusiones, asimismo esto no aparece como un proceso estático sino que se observa un cambio en la forma como se enfrenta la participación, más madura, más experiencia.

**Finalmente, una dimensión fuertemente asociada a los resultados intangibles de esta política y que adquiere los mayores niveles de valoraciones positivas, es la dignificación personal entendida como proceso de enriquecimiento y desarrollo personal, producto del esfuerzo e interés incondicional que demuestran y valoran las protagonistas al momento de asumir el compromiso con el bienestar de sus semejantes.**

**Así pues, se percibe el proceso como un proceso deliberativo donde priman las sanas discusiones, asimismo esto no aparece como un proceso estático sino que se observa un cambio en la forma como se enfrenta la participación, más madura, más experiencia.**

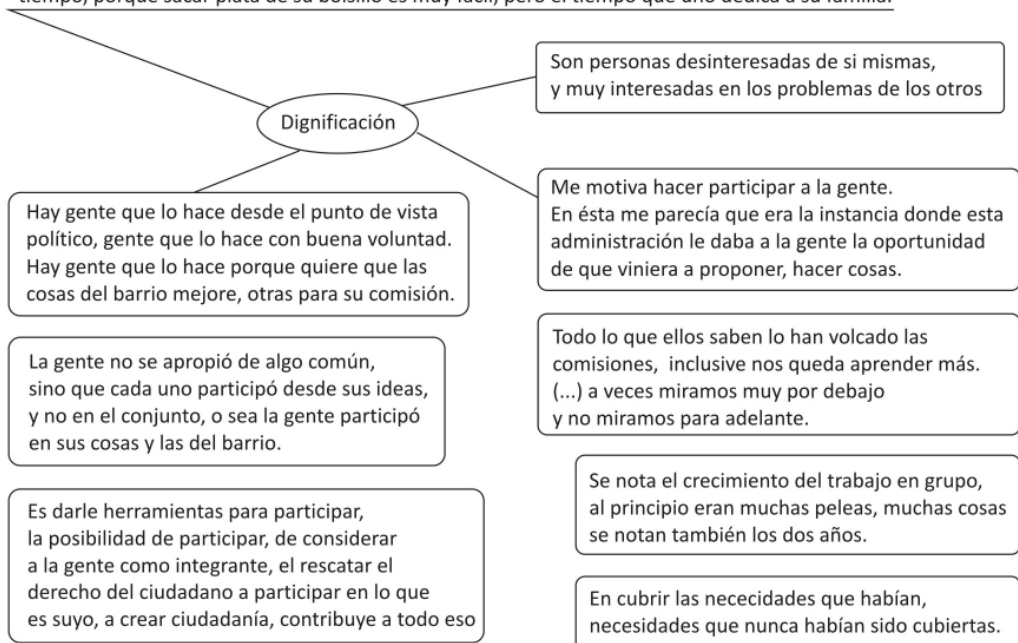


Por otro, se hace explícita la idea de que la mayor participación da lugar a procesos de afirmación de la subjetividad y mayor dignificación de las personas. La percepción de la importancia de hacer algo por el bien común promueve la satisfacción de las personas, hacer participar a la gente. También es cierto que se observa la necesidad de continuar en estos procesos para crecer más.

Los motivos por los que las personas se involucran en estos procesos son múltiples: hacer el bien para los demás, mejorar las condiciones del barrio, implicar a las personas en procesos claves para el bien de la comunidad, identificar las necesidades con la posibilidad de abordar sus soluciones, pero además necesidades que normalmente no son resueltas por el municipio. Asimismo se perciben algunas limitaciones referidas a la falta de implicación de la gente en los procesos, sólo motivándose con las necesidades del barrio, las más inmediatas y no requiriendo en principio implicarse en las otras decisiones más generales sobre la actuación del municipio.

*Figura 7*

Son personas que tienen ganas de hacer algo, más allá que no sea remunerado (...) algo por los demás y no solo por uno mismo. Esta gente es muy solidaria, muy de querer hacer algo para nosotros, más allá de que no le caiga bien todo el mundo (...) yo puedo tener cierta discrepancia con otras personas, pero a veces cuando el fin es una cosa sola hinchamos todos por el mismo lado (...) esta gente pone lo más voso que hay que es el tiempo, porque sacar plata de su bolsillo es muy fácil, pero el tiempo que uno dedica a su familia.



## CAPÍTULO 6

### ENTRE EL CONSENSO Y LA COMPETENCIA: DISEÑO, ACTORES Y MECANISMOS DE PARTICIPACION

#### 1. El diseño de la política en la voz de los protagonistas

Los diseños institucionales de los Presupuestos Participativos de Salto y Paysandú han sido diferentes: uno se sustenta en la competencia y el otro en la cooperación.

Como mencionáramos en la descripción de cada uno de los diseños, en el caso de Paysandú la ciudad fue dividida en siete distritos, los cuales presentaban proyectos que luego serían votados por los ciudadanos de Paysandú mayores de 14 años, pudiendo votar como máximo tres proyectos entre todos los presentados en los diferentes distritos de la ciudad. En cambio para Salto se propuso un diseño que dividió a la ciudad en siete coordinadora zonales, en la cuales se reunían distintas organizaciones e instituciones de los barrios que integraban la misma y presentaba un proyecto realizado en conjunto. En este sentido, cabe destacar como los hombres al igual que las mujeres lograron (exceptuando el grupo de mujeres de Salto), apropiarse de los mecanismos y procedimientos previstos en ambos casos por los gobiernos departamentales para llevar adelante la política, señalando a la vez las dificultades que, sobre todo en el caso de Salto, ello generó en la discusión y armado de los proyectos.

*“Entraban siete por distrito, entraban ocho perdón, de los cuales participaban para lograr tres ganadores Los de mayor cantidad de votos son los que quedan”  
(Hombres Paysandú).*

*“Lo que hicimos primeramente fue presentar el presupuesto participativo en la mesa zonal y en comisión de barrio y nos reunimos para hacer un breve ejercicio para interpretar el PP, como distribuirlo en la zona y sensibilizar a las comisiones vecinales primero, y ponernos de acuerdo en cómo lo podíamos implementar que reuniera a todas las mesas zonal” (Hombres Salto).*

**Los diseños institucionales de los Presupuestos Participativos de Salto y Paysandú han sido diferentes: uno se sustenta en la competencia y el otro en la cooperación.**

*“antes de presentarte presentas un presupuesto y ellos me presentaron la personería jurídica...lo tenés que llevar antes para que vean lo que es. Y después que ellos te van dando las partidas, vos vas llevando las boletas correctamente” (Mujeres Paysandú).*

Tal como mencionáramos al comienzo del apartado, en el grupo de mujeres de Salto se visualizan incertidumbres o contradicciones en cuanto al diseño presentado por el gobierno de Salto para llevar adelante el PP. *“Se organizó creo que por medio de las Coordinadoras...Nosotros por ejemplo nos organizamos por intermedio del SOCAT que mando la invitación a las comisiones vecinales de la zona. Ya estábamos reuniéndonos por la mesa del SOCAT...y bueno cuando la Intendencia llegó al SOCAT con las propuestas de PP, nos integramos” (Mujeres Salto).*

Asimismo en algunos casos se rescata la articulación del PP con el trabajo previo que se venía desarrollando en cada espacio territorial (Mesa de Coordinación Zonal o Coordinadora Zonal). *“(...) la Intendencia en su momento toma ideas desde el Gobierno Nacional, de implementar el PP y generar una experiencia local, y para ello convocaron a las diferentes comisiones vecinales (para) plantear la posibilidad de una organización entre todas las comisiones y organizaciones de cada zona, nucleadas en una coordinadora...nosotros ya teníamos una experiencia previa de nucleamiento, de intereses comunes...”*

No obstante ello, en otros casos, el PP aunque resistido o cuestionado en sus comienzos, fue el disparador para promover la organización barrial: *“se empezaron a reunir las comisiones...y después cada una fue buscando las comisiones que realmente tenían interés de formar la coordinadora” (Mujeres Salto).*

*“El PP como que no tenía credibilidad al principio, pero luego las comisiones que presentaban proyectos, que iban a la Mesa, les dabas el visto bueno, que era un proyecto que estaba bien” (mujeres Salto).*

Haciendo referencia a las dificultades y aprendizajes generados durante el proceso de elaboración de los proyectos, aparecen algunas diferencias entre los grupos de ambos departamentos vinculadas principalmente al tipo de diseño institucional de cada modelo.

En este sentido tanto hombres como mujeres de Salto señalan que la conformación de este espacio de coordinación a nivel de zona fue difícil de constituir, dado que en algunos casos no había experiencia de trabajo en conjunto. El proceso promovido por el PP estuvo signado por un aprendizaje continuo acerca del trabajo en red y una fuerte valoración del intercambio generado entre sus participantes.

*“Hubo que arrancar de cero para poder organizar todo, tanto las organizaciones vecinales, como sociales, clubes deportivos, escuelas y todo lo que se integraba primero hubo que discutir, porque cada zona, cada uno quería hacer su aporte y defender lo suyo” (Hombres Salto).*

Asimismo, la puesta en marcha de la política hizo visible los beneficios de la organización en tanto optimización de recursos. *“Hace muchos años que empezamos en el Pilar honorariamente, éramos un montón de maestras y después de a poco en el proyecto nos fuimos dando cuenta que así se perdía un montón de esfuerzo... entonces formamos un grupo más estable, siempre honorario. Cuando se presentó el proyecto entramos y los ganamos y así lo seguimos ganando...” (Mujeres Paysandú).*

Por otra parte, las mujeres de Paysandú manifiestan incertidumbres ante posibles cambios en la orientación de la política debido a que es una iniciativa institucionalizada por un gobierno de distinto signo al actual: “lo que pasa es que cuando presentamos el presupuesto, era cuando estaba la gente de izquierda... Pero, más allá de la política los que están ahora, para mi están trabajando muy bien también. Se están organizando bien, va a seguir yo pienso que van a seguir (Mujeres Paysandú). Este dato resulta llamativo dado el grado de institucionalización de la política en este departamento que se visualiza en la continuidad de la misma más allá del cambio gubernamental.

**Tal como mencionáramos al comienzo del apartado, en el grupo de mujeres de Salto se visualizan incertidumbres o contradicciones en cuanto al diseño presentado por el gobierno de Salto para llevar adelante el PP.**

**En este sentido tanto hombres como mujeres de Salto señalan que la conformación de este espacio de coordinación a nivel de zona fue difícil de constituir, dado que en algunos casos no había experiencia de trabajo en conjunto. El proceso promovido por el PP estuvo signado por un aprendizaje continuo acerca del trabajo en red y una fuerte valoración del intercambio generado entre sus participantes.**

**Por otra parte, las mujeres de Paysandú manifiestan incertidumbres ante posibles cambios en la orientación de la política debido a que es una iniciativa institucionalizada por un gobierno de distinto signo al actual: “lo que pasa es que cuando presentamos el presupuesto, era cuando estaba la gente de izquierda... Pero, más allá de la política los que están ahora, para mi están trabajando muy bien también. Se están organizando bien, va a seguir yo pienso que van a seguir (Mujeres Paysandú). Este dato resulta llamativo dado el grado de institucionalización de la política en este departamento que se visualiza en la continuidad de la misma más allá del cambio gubernamental.**

Otro grupo de debilidades se asocian a las críticas del procedimiento o diseño del PP en el caso de Paysandú que ponen de manifiesto las consecuencias no buscadas del modelo competitivo. *"(...) la gente que ha ganado cinco o seis veces es gente pudiente, que puede pagar y que puede ayudar a la institución, entonces...no sé"; "Yo me presente este año y ya me había presentado el año pasado. Pero hay instituciones que ya hace cinco años que se viene presentando y los cinco años lo quieren ganar, pero deciles este año no, y dales la posibilidad a otros que también hacen las cosas bien para la sociedad, si no siempre van a ganar los mismos"* (Mujeres Paysandú).

En este sentido, el mismo grupo destaca dificultades vinculadas al desconocimiento que genera la implementación de una propuesta innovadora tanto por quienes la proponen como por quienes son sus beneficiarios. *"A mí me parece que el primer año hubo más tropezones, de la gente que organizaba y de los que nos íbamos presentando...Después de las primeras o segundas rendiciones del primer año, porque después de esos primeros meses fue mes a mes, y al principio eran cada dos o algo así... También han cambiado algunas cosas, ahora no es como la otra vez que sí o si te piden personería jurídica"* (Mujeres Paysandú).

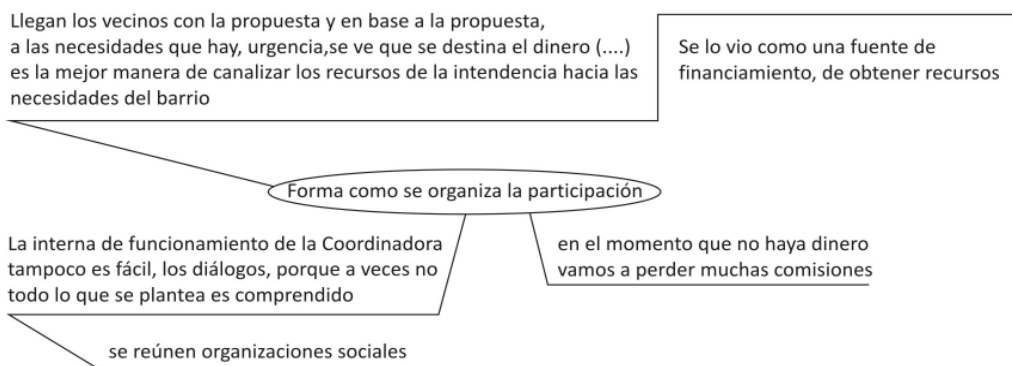
Finalmente, entre los aprendizajes más reiterados por los grupos (principalmente los de Salto) se destaca la búsqueda e interés por cubrir necesidades de una zona trascendiendo la mirada individualista y fragmentada de cada sujeto y de la institución u organización que representa,

*"Siempre tratábamos de entre todos los que estábamos, ver a quien cedíamos lugar. Si yo por ejemplo pretendía algo que estaba por fuera de las necesidades de otro barrio, daba un paso al costado, veíamos primero la necesidad."* (Hombres Salto)

*"Todos en las reuniones que teníamos, generalmente de carácter semanal, tuvimos representación. La asistencia oscilaba entre doce, quince, hasta llegamos a tener cerca de cincuenta participantes en reuniones. Realmente eran muy productivas pero generó porque se hacía prácticamente imposible poder tener el espacio y el tiempo para poder escuchar a todos. Entonces hubo que buscar dinámicas de trabajo a través de visitas a las comisiones vecinales para conocer cuáles eran las problemáticas o las necesidades que había en la zona. En otros casos, ayudar a comisiones vecinales a organizarse"* (Mujeres Salto).

En términos generales, se puede decir que entre las posibles interpretaciones referidas al diseño y su realización, hay dos que se consideran de mayor relevancia: una referida a la identificación del proceso como una oportunidad de obtener dinero para cubrir sus necesidades, y otra vinculada a la complejidad del diseño propiamente dicho.

Figura 8



En el primer caso, se sabe que el presupuesto en parte es un monto de dinero pero no todo se agota en eso, por lo tanto conocer y explicar los demás atributos del modelo es central a la hora de fortalecer sus procesos. En otro sentido, la ininteligibilidad del modelo de participación, sobre todo en el caso de Paysandú, resulta a todas luces una característica, en donde la complejidad de actores de la participación (colectivos e individuales) hace perder de vista la necesaria nitidez del modelo de participación. En todos los casos se trabaja con personas que no suelen ser expertas en organización social lo que hace débil la propuesta a la hora de entender el diseño y más aún el rol que se debe cumplir en el marco de ese diseño.

**En términos generales, se puede decir que entre las posibles interpretaciones referidas al diseño y su realización, hay dos que se consideran de mayor relevancia: una referida a la identificación del proceso como una oportunidad de obtener dinero para cubrir sus necesidades, y otra vinculada a la complejidad del diseño propiamente dicho.**

**En el primer caso, se sabe que el presupuesto en parte es un monto de dinero pero no todo se agota en eso, por lo tanto conocer y explicar los demás atributos del modelo es central a la hora de fortalecer sus procesos. En otro sentido, la ininteligibilidad del modelo de participación, sobre todo en el caso de Paysandú, resulta a todas luces una característica, en donde la complejidad de actores de la participación (colectivos e individuales) hace perder de vista la necesaria nitidez del modelo de participación.**

La exigencia de contar con un diseño simple e inteligible para los participantes es clave para el éxito del programa, reiterando que no se trata de personas expertas en este tipo de organizaciones por lo tanto todo lo que se pueda hacer para ayudar a comprender el diseño es bienvenido. De todas formas los actores, especialmente las mujeres, logran construir una imagen del diseño que funcionó, permitiendo el aprendizaje del proceso de participación a través del tiempo.

## **2. Rol de los técnicos: entre la promoción y la dependencia**

En términos generales los grupos de Salto consideran que el rol de los técnicos en la experiencia ha sido fundamental en términos de guía y acompañantes del proceso. Al respecto los involucrados expresan:

*“Fueron las Asistentes Sociales las que nos guiaron un poco para poder aprender a armar esto, porque nunca habíamos hecho. Entonces me parece que sin los técnicos que hubo, nosotros nada podríamos haber hecho” (Hombres Salto)*

*“Si no hubieran estado los técnicos, por más que tuviésemos el dinero tampoco podíamos hacer. Así que la parte técnica fue una de las principales que nos ayudó muchísimo” (Hombres Salto)*

*“Ya participábamos en la mesa coordinadora zonal cuando apareció el PP y los técnicos del SOCAT que estaban en ese momento Fueron los que incentivaron a las instituciones...Por medio de la Intendencia también se traía a una Asistente Social para ayudarlos a formarse como comisión o también vecinos con el mismo interés de intentar buscar mejorar algo para su barrio” (Mujeres Salto).*

En algunos casos se entiende que la presencia del técnico en las instancias de discusión e intercambio, estimula en mayor medida, el acercamiento y compromiso de los vecinos. Un llamado solo por parte de los vecinos no tendría el éxito que el realizado con el apoyo de la Intendencia a través de la presencia de sus técnicos. Se entiende que el compromiso a ser asumido por los vecinos es mayor.

*“Nosotros en el barrio tuvimos a una Asistente Social que fue un bastión, siempre estuvo ahí, para nosotros la Intendencia tiene que estar. Porque nos reunimos capaz nosotros, uno llama a un vecino no es lo mismo que si se dice que va a estar cierta persona de la Intendencia la gente se compromete más y se crea otro compromiso” (Hombres Salto)*

*“Hubieron casos que intervenimos pidiendo a la Intendencia asistencia técnica para poder acompañar la formación de comisiones vecinales porque había interés en ese aspecto” (Mujeres Salto).*

En algún caso se vislumbra una participación mayor de los técnicos, donde éstos de alguna manera marcan la manera de proceder, las ideas a presentar, condicionando la participación de los involucrados con el riesgo de generar fuertes lazos de dependencia.

*“De la persona que si me quiero acordar en este momento, es de una Asistente Social, que fue espectacular, fue la ideóloga de todos estos proyectos, los manejaba ella y después se nos fue... Ella decía esto tiene que ser así, háganlo así y no se equivocaba en nada y fue la que empujó todos estos proyectos” (Hombres Salto).*

*“La que estuvo trabajando mucho con nosotros fue la Asistente, muy luchadora y siempre dándonos instrucciones” (Hombres Salto).*

*“A nosotros nos ayudaron muchísimo las técnicas del SOCAT... realmente fue un apoyo bien importante para nosotros. Hacen un diagnostico real de las cosas, saben realmente donde están los problemas... tener un equipo técnico te orienta, estudiaron para eso” (Mujeres Salto).*

De los discursos de los participantes se desprende el papel clave desarrollado por los técnicos, en cualquier caso, tanto apoyando el proceso en forma concreta, aportando en las reuniones, sirviendo de nexo con la Intendencia y dinamizando los procesos, el papel de los técnicos resultó central y facilitó el desarrollo de la política.

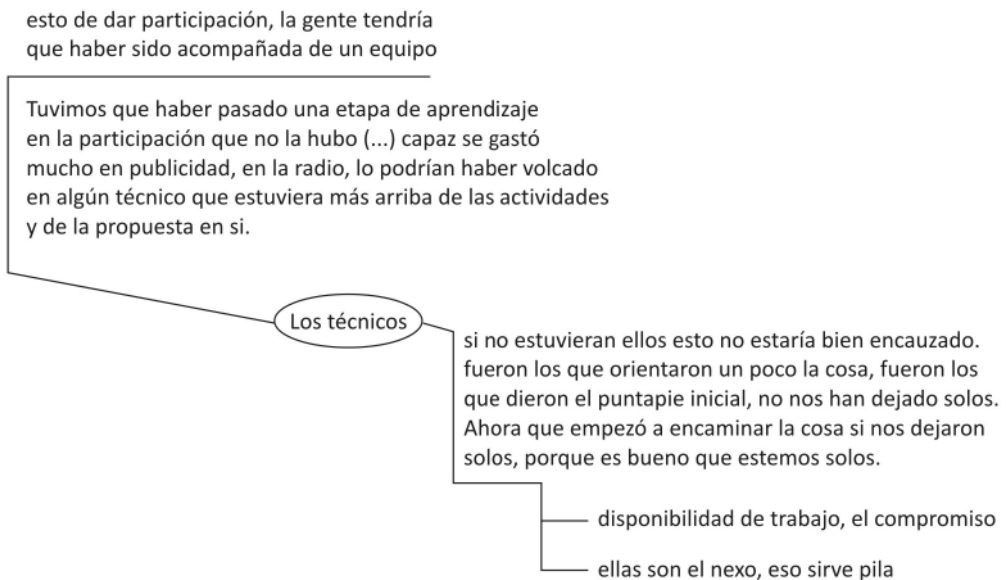
**La exigencia de contar con un diseño simple e inteligible para los participantes es clave para el éxito del programa, reiterando que no se trata de personas expertas en este tipo de organizaciones por lo tanto todo lo que se pueda hacer para ayudar a comprender el diseño es bienvenido.**

**De los discursos de los participantes se desprende el papel clave desarrollado por los técnicos, en cualquier caso, tanto apoyando el proceso en forma concreta, aportando en las reuniones, sirviendo de nexo con la Intendencia y dinamizando los procesos, el papel de los técnicos resultó central y facilitó el desarrollo de la política.**



Otro papel interesante cumplido por los técnicos tuvo que ver con la articulación entre el espacio público y el social. La imagen de lo público permanece lejana a la ciudadanía común, la distancia que perciben los participantes de la esfera municipal sólo fue superada por el papel de los técnicos que muchas veces oficiaban de gestores de los asuntos propios de las organizaciones sociales y de los propios individuos incorporados al proceso.

*Figura 9*



A todas luces el rol de los técnicos resulta imprescindible a los ojos de los participantes, incluso más en algunos casos se requiere que más que un técnico, el proceso debería ser acompañado de un equipo técnico que encare intersdisciplinariamente el seguimiento de la participación.

### **3. Un claro ausente: los partidos políticos**

Al momento de pensar en el involucramiento de los partidos políticos las opiniones surgen en dos niveles: uno vinculado al partido que está en el gobierno de turno, y el otro de aquellos que constituyen la oposición. No obstante, en ambos casos, los planteos reflejan demandas no satisfechas planteadas en otros ámbitos diferentes al PP; producto de frustraciones o promesas no cumplidas, entre otros.

En relación al primero se expresa lo siguiente:

*“Nosotros llevamos varias veces al ex Intendente, al barrio nuestro y siempre nos ha dejado, nos descartó con el asunto del bitumen” (Hombres Salto)*

*“Con respecto a las autoridades de turno prácticamente podría decir que fue muy poco y nada, hasta ahora estamos en la dulce espera” (Hombres Salto)*

Los integrantes de los partidos que no forman parte del gobierno de turno parecen mostrar interés al momento de ser llamados o invitados por estos espacios.

*“Nosotros tuvimos la oportunidad de hablar con un diputado departamental, por el tema de la inseguridad que se vive, y siendo ellos diputados... creo que fue a tres o cuatro reuniones y siempre te escuchaba, te ponen la oreja pero no hacen absolutamente nada” (Hombres Salto).*

*“En mi zona se portaron bien porque en mi zona yo les he invitado, porque usted sabe cuándo se reúne una cierta cantidad de Comisiones vecinales los “buitres” están al acecho” (Hombres Salto).*

Por su parte, el grupo de mujeres de Salto, sostuvo que el proceso de elaboración y ejecución del PP en sus respectivas zonas, no estuvo teñida por ninguna ideología política:

*“No se planteaba sobre la mesa nada que tuviera que ver con lo político, ni lo religioso” (Mujeres Salto).*

*“Considerábamos que nuestra gestión era apolítica” (Mujeres Salto).*

La participación de los partidos políticos parece haberse limitado a la asistencia a instancias de reuniones o presentación invitados por la coordinadora zonal:

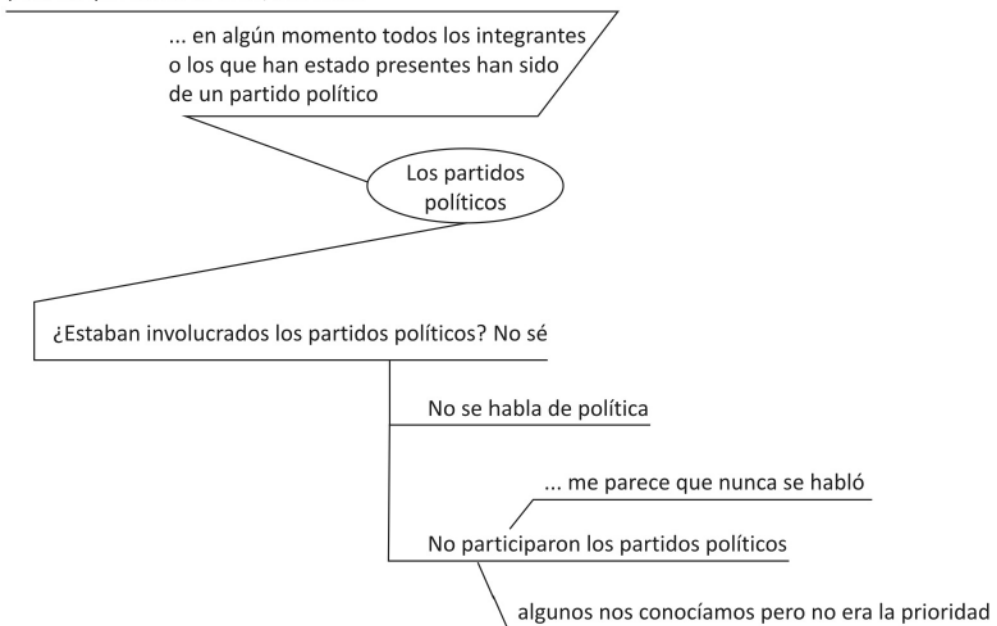
*“En nuestra experiencia al menos, hubieron instancias de evaluaciones intermedia a nivel de la coordinadora y cada vez que eso lo realizábamos, nuestras invitaciones las cruzábamos a todos los partidos políticos, a la Junta Departamental, al departamento de acción social de la Intendencia y al Intendente, y francamente siempre tuvimos muy buena concurrencia de todos los representantes políticos” (Mujeres Paysandú).*

Mientras algunos observan una limitada participación de los partidos políticos, otros hacen referencia a cambios en el grado de involucramientos de los gobiernos de turno: *“Ahora es como que se nota mucho más, el PP de hoy que casi no existe, hay poca publicidad, poca promoción, como que se politizó mucho”* (Mujeres Paysandú).

Retomando la voz de los protagonistas se puede decir que resulta curiosa la tolerancia que los partidos políticos otorgan a estos procesos, la innovación que produce el fenómeno y seguramente el desconocimiento de sus posibles efectos, como también el nivel de concreción de las propuestas, hacen que los procesos de los presupuestos participativos no sean, por el momento, campo de debate para los partidos políticos. Se puede pensar también que dicha tolerancia está teñida de incredulidad respecto a los efectos sociales y políticos que pueda tener esta política.

Figura 10

para mi que había de todo, mezclado



No aparecen los partidos políticos como actores principales ni secundarios en este proceso, sino que dejan el campo a lo social propiamente dicho, quizás la poca dimensión cuantitativa del presupuesto en algún caso y la profundidad del modelo en otro, ha dejado extasiados a los partidos políticos que permanecen ausentes del proceso. Realmente es el campo de lo social, de los actores sociales y los partidos políticos toleran este espacio y permanecen ausentes.

#### 4. De la comunicación formal al “cara a cara”

Los involucrados en el proceso expresan haber desarrollado distintas estrategias con el fin de dar a conocer sus propuestas de trabajo, apelando a la llegada masiva de los medios de comunicación así como a encuentros más directos con los vecinos, a través de volanteadas y reuniones.

*“Nosotros hicimos el mismo esfuerzo que vos decís, anduvimos de acá para allá, volantes, todo, pidiendo entrevistas en las radios y eso queda en cada uno, y hay cosas que la gente que vota que no tiene ni idea lo que es” (Hombres Paysandú)*

*“Hicimos una campaña muy linda para hablar con la gente para concientizar la gente” (Hombres Salto).*

Las mujeres consideran que la población estaba en conocimiento de la política y de los proyectos. Para dar a conocer las propuestas así como para la instancia de votación, hicieron uso de los medios de comunicación, pero el énfasis estuvo puesto sobre todo en el contacto cara a cara con los vecinos, aprovechando la llegada y convocatoria de determinadas instituciones, como es el caso de las escuelas.

*“La gente de Paysandú sabe de qué se trata, entonces apoya y vos tenés tu gente” (Mujeres Paysandú)*

*“Cuando recién salió yo veía y leía en el diario y no me interesaba. Y después la maestras empezaron a decir que era y me empecé a interesar y empezaron a decir ¿y si nos presentamos?” (Mujeres Paysandú).*

**No aparecen los partidos políticos como actores principales ni secundarios en este proceso, sino que dejan el campo a lo social propiamente dicho, quizás la poca dimensión cuantitativa del presupuesto en algún caso y la profundidad del modelo en otro, ha dejado extasiados a los partidos políticos que permanecen ausentes del proceso. Realmente es el campo de lo social, de los actores sociales y los partidos políticos toleran este espacio y permanecen ausentes.**

**Las mujeres consideran que la población estaba en conocimiento de la política y de los proyectos. Para dar a conocer las propuestas así como para la instancia de votación, hicieron uso de los medios de comunicación, pero el énfasis estuvo puesto sobre todo en el contacto cara a cara con los vecinos, aprovechando la llegada y convocatoria de determinadas instituciones, como es el caso de las escuelas.**

*“Una de las ventajas fue la inclusión que tuvieron otras instituciones... Como que fue “contagioso”... a medida que se iban enterando se iban nucleando. Entonces se sensibilizó un poco sobre los temas. Pienso que también tenían una mirada más global de los problemas” (Mujeres Paysandú)*

*“Yo por ejemplo hablé en los canales, en la radio, se hacen alianzas también ¿no? Yo hice alianzas con la Escuela 88, entonces los padres votaron el nuestro, Jardín Colores, entonces votan varias cosas y cruzando los votos te apoyas y llegas a los votos” (Mujeres Paysandú).*

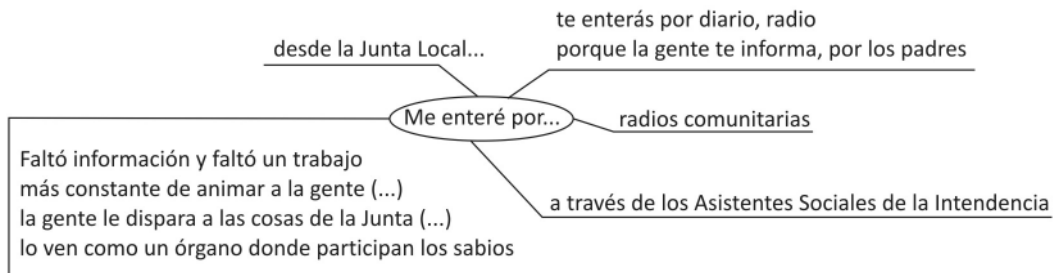
Las instancias presenciales con los vecinos implicaron recorridos censales por los barrios, reuniones con los vecinos, y con instituciones.

*“Nosotros, los del apoyo escolar, hicimos primero un censo casero, que necesitaba la gente de ese barrio, así arrancamos. Para tener una idea un conocimiento del barrio y la mayoría pidió apoyo escolar porque había mamás que no sabían ni leer ni escribir y niños que llevaban tres años repitiendo y se cansaban. Y entonces ahí voluntariamente se ofrecieron unos con otros hasta que salió el proyecto”.*

*“También sirvió porque el año pasado cuando hice la presentación al barrio presente todo en pantalla, claro teníamos todo registrado las actividades”.*

En este marco, otro componente fundamental en los procesos de participación social es el papel de la comunicación. Tanto la comunicación oficial del modelo de participación y el monitoreo del proceso, como la comunicación entre los actores participantes. Ambos niveles deben ser trabajados para que el proceso tenga éxito. Tal como se aprecia en las declaraciones de los actores, la forma como se informaron del proceso fue múltiple, es decir, no hubo un impacto único de la comunicación oficial del municipio, sino que son múltiples los canales por los que los sujetos reciben la información y en todos los casos estimuló la participación en el proceso.

Figura 11



Esta multiplicidad de canales debería ser pensada cuando se dispara o se monitorea un proceso de participación, nadie es ajeno a la producción de la comunicación en el proceso, tanto los organismos oficiales como la comunicación informal u otros canales como las radios comunitarias son componentes esenciales a la hora de lograr la confianza en el proceso y mejorar la eficacia de los esfuerzos tanto públicos como colectivos.

**Esta multiplicidad de canales debería ser pensada cuando se dispara o se monitorea un proceso de participación, nadie es ajeno a la producción de la comunicación en el proceso, tanto los organismos oficiales como la comunicación informal u otros canales como las radios comunitarias son componentes esenciales a la hora de lograr la confianza en el proceso y mejorar la eficacia de los esfuerzos tanto públicos como colectivos.**

## CAPÍTULO 7

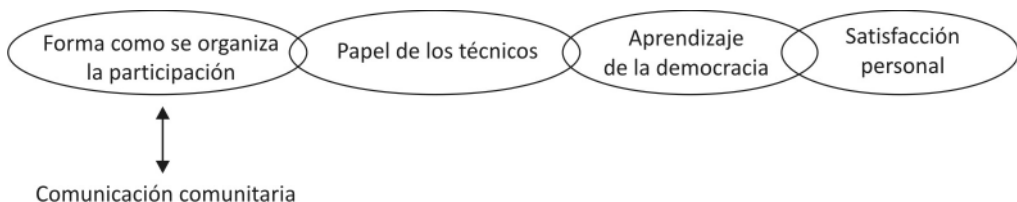
### LAS INTERACCIONES ENTRE LOS COMPONENTES

#### a. La percepción del diseño se vincula a la apropiación del proceso de innovación y a la significación acerca de la realización personal.

En este sentido la inteligibilidad del diseño institucional coopera con la necesaria apropiación del proceso en manos de los participantes. En Salto esto se ve con claridad a partir de la reiteración de la experiencia, los actores mejoran la percepción que tienen de la implementación de la política, aunque no todo lo que se podría aspirar. Todos los esfuerzos que se puedan hacer para comunicar el diseño resultarán aprovechables por los actores, ávidos de entender su forma de participar para conocer las dimensiones y oportunidades que ofrece el proceso de la política, tal como se observa en la Figura 12. Se reitera que el caso de las mujeres de Salto parece paradigmático frente a esta hipótesis, la mejora provocada en la participación a partir de lograr comprender los efectos de una actitud u otra -competencia y negociación- mejoró notablemente las condiciones de participación, su proceso de dignificación y naturalmente los resultados obtenidos.

Asimismo hay que destacar que el atributo que aparece con fuerza articulando los componentes diseño institucional y la percepción de mayor democracia como también una mayor dignificación de los participantes, es el papel desempeñado por los técnicos municipales. Sin duda un papel articulador y promotor que marca las miradas de los actores. No así el de los partidos políticos que parecen simplemente tolerar la realización del proceso, sin ningún tipo de injerencia en el mismo.

Figura 12



*“...la participación en la organización es muy importante en la vida de las personas, dado que, por una parte, las conduce a relaciones con otras personas, facilitando la cobertura de las necesidades sociales o de relación, y por otra puede permitir satisfacer necesidades de estima y autorrealización merced a la asunción de mayores responsabilidades y la posibilidad de realizar aportaciones a la organización diferentes y de mayor entidad que la simple ejecución de una serie de tareas normalizadoras.” (Brunet, I et al; 2011: 274).*

Un papel a explotar en estos procesos que se manifiesta de forma incipiente en los discursos es el rol de la comunicación, emergiendo canales no previstos o no pensados con anterioridad, como es el caso de las radios comunitarias.

## **b. Los resultados de los proyectos participativos influyen en la percepción sobre el presupuesto y sobre la dignificación de las personas.**

Una categoría clave de la participación ser resultados obtenidos, parece de perogrullo pero es así. Es muy difícil estimular la implicación de las personas sino se logran resultados en un plazo razonable. Exclusivamente con deliberación democrática no se logran consolidar estos procesos, ya que ello va a influir en la percepción de mayor dignidad de los actores. Hacer algo por los demás pero que además sirva para algo, mejor aún si es la solución de un problema cercano a la comunidad y al hogar. La mediatización del propósito transformador de largo plazo sustituyéndolo por metas de corto plazo es una realidad en estos procesos.

**La percepción del diseño se vincula a la apropiación del proceso de innovación y a la significación acerca de la realización personal.**

**Asimismo hay que destacar que el atributo que aparece con fuerza articulando los componentes diseño institucional y la percepción de mayor democracia como también una mayor dignificación de los participantes, es el papel desempeñado por los técnicos municipales. Sin duda un papel articulador y promotor que marca las miradas de los actores.**

**Un papel a explotar en estos procesos que se manifiesta de forma incipiente en los discursos es el rol de la comunicación, emergiendo canales no previstos o no pensados con anterioridad, como es el caso de las radios comunitarias.**

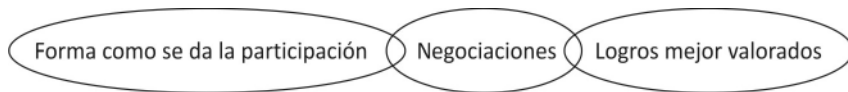
**Los resultados de los proyectos participativos influyen en la percepción sobre el presupuesto y sobre la dignificación de las personas.**



**c. El diseño incluyendo una estrategia de cooperación como es el caso de Salto, promovió el trabajo grupal y la negociación, aprendizaje de la democracia.**

En el primer año conflictos y desencuentros, ampliamente superados en el segundo -cuando comprenden el diseño-, hay más experiencia y llegando a acuerdos.

Figura 13



Igualmente cuando se obtienen logros se revaloriza toda la experiencia anterior, se jerarquiza la actitud de negociación y los acuerdos logrados y se visualiza el diseño como la mejor estrategia frente a otras que se conocen. Sin duda eso promueve una satisfacción mayor en los propios sujetos involucrados. El gusto por el proceso comprendido, los logros alcanzados redundan en mayor satisfacción por la participación, tal como se observa en la Figura 13.

**d. Asimismo se reclama haber tenido algún proceso de aprendizaje más planificado de forma que la gente estuviera más preparada, se requiere un papel previo de los técnicos que generaran mayor conocimiento de lo que iba a pasar.**

Podría haber acelerado las cosas, aunque la experiencia propia es imprescindible para la internalización de los conocimientos adquiridos y siempre se necesita aprender más.

Figura 14



La crítica sobre el papel de los técnicos, dentro de un panorama de valoración positiva, va por el lado de intensificar la comunicación para inteligibilizar el modelo, aspecto fuertemente criticado. La dependencia de estas categorías queda explícita en la Figura 14.

**e. La participación promueve la discusión y amplía las posibilidades de la democracia percibiendo que se puede avanzar más en las posibilidades de deliberación. Revalorizando el trabajo voluntario y los resultados que se obtienen.**

Crecimiento del trabajo en grupo a través de los años. Implicar considerar a la gente como integrante, rescatar el derecho del ciudadano a participar.

Por otro lado la visualización de que se encaran soluciones a problemas que nunca se hubieran abordado, es justificar el papel de la participación frente al desempeño tradicional del municipio con sus funciones habituales. Teniendo claro que las debe desempeñar, aparece en la percepción de los actores la idea de que los procesos de participación no sustituyen la acción tradicional del municipio sino que la complementa haciéndola más sensible a los requerimientos de la gente.

Los PP son en todos los casos un instrumento para la potenciación comunitarias, en ese sentido: *"El fortalecimiento comunitario es el proceso mediante el cual los miembros de una comunidad desarrollan conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación de vida, actuando de manera comprometida, consciente y crítica, para lograr la transformación de su entorno según sus necesidades y aspiraciones, transformándose al mismo tiempo a sí mismos."* (Montero, 2003: 72 citado por García Leiva et al (2011).

**c. El diseño incluyendo una estrategia de cooperación como es el caso de Salto, promovió el trabajo grupal y la negociación, aprendizaje de la democracia.**

**d. Asimismo se reclama haber tenido algún proceso de aprendizaje más planificado de forma que la gente estuviera más preparada, se requiere un papel previo de los técnicos que generaran mayor conocimiento de lo que iba a pasar.**

**e. La participación promueve la discusión y amplía las posibilidades de la democracia percibiendo que se puede avanzar más en las posibilidades de deliberación. Revalorizando el trabajo voluntario y los resultados que se obtienen.**

**e. Otro aspecto interesante es la apropiación que los participantes hacen del proceso y de sus productos, aspecto que es característico de esta solución política y no de la actuación tradicional del municipio donde la pertenencia de los resultados nunca están asegurados, sino que por el contrario se genera una distancia que enajena la obra o el producto.**

**e. Otro aspecto interesante es la apropiación que los participantes hacen del proceso y de sus productos, aspecto que es característico de esta solución política y no de la actuación tradicional del municipio donde la pertenencia de los resultados nunca están asegurados, sino que por el contrario se genera una distancia que enajena la obra o el producto.**

*Dignificación: trabajo voluntario para los demás, no remunerado, también por uno mismo. Se tienen discrepancias pero cuando el objetivo es uno tiramos todos para el mismo lado. Se pone lo más valioso que hay hoy que es el tiempo de la familia. Son personas desinteresadas de si mismas y muy interesadas en los problemas de los otros. Motiva hacer participar. Todo lo que saben lo han volcado a las comisiones. La gente no se apropió de algo común sino que participó con sus ideas, participó en sus cosas y en las del barrio. Incluir a la gente en proyectos concretos.*

Resulta interesante la transposición que los sujetos hacen de la idea de dignificación como dar algo, entregar algo, y ese algo es, además de los resultados que benefician al barrio y a ellos mismos como integrantes del barrio, es también dar participación, los actores se sienten habilitadores de la inclusión social del empoderamiento social que significa promover un espacio de participación donde se deciden las soluciones. Todos y cada uno de ellos se siente partícipe pero también promotor de la política y eso les satisface personalmente en mucho.

Esta situación realimenta la idea de mayor democracia, y realimenta la idea de aprendizaje para la democracia, el beneficio obtenido justifica las discrepancias iniciales, justifica el sufrimiento de la etapa de la ignorancia del diseño. Trabajar en la inteligibilidad del diseño sin ninguna duda es adelantar camino tanto para el aprendizaje del sistema democrático como para la dignificación de las personas. Para ello es relevante el aporte de la comunicación y de los sindicatos como promotores de la propuesta que son los técnicos.

Igualmente el éxito en los resultados sana la mirada hacia el diseño y hacia el proceso en general, aunque se sostienen imágenes críticas, especialmente vinculadas a evitar obstáculos o tardanzas en el proceso.

## CAPITULO 8

### EL ROL DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS ESTUDIADOS

#### **La participación de las mujeres en la gestión pública: ¿un reflejo de la participación en el espacio privado?**

Analizar la participación de las mujeres en la gestión pública de los Presupuestos Participativos desde un enfoque de género permite observar los roles y las responsabilidades asignadas a mujeres y hombres así como las formas de control que cada uno ejerce sobre los recursos y las relaciones de poder que se producen en dicho proceso. El trabajo que hombres y mujeres realizan en la sociedad se ha visto definido por los roles y los estereotipos de género, entendidos según Aguirre como:

*las formas históricas y socioculturales en que hombres y mujeres interactúan y dividen sus funciones. Estas formas varían de una cultura a otra y se transforman a través del tiempo. Bajo esta acepción el género es una categoría que permite analizar papeles, responsabilidades, limitaciones y oportunidades diferentes de hombres y mujeres en diversos ámbitos, tales como una unidad familiar, una institución, una comunidad, una cultura (Aguirre, 1998: 19).*

Tradicionalmente las mujeres han desarrollado parte de sus actividades en el espacio familiar (extendiéndose en algunos casos al ámbito comunitario), llevando a cabo tareas que, respondiendo a modelos socio-culturales hegemónicos sobre “ser hombre” y “ser mujer”, han ido pautando su inserción familiar y social. Basado en las diferencias biológicas, se han establecidos significados, roles y cualidades de varones y mujeres (Aguirre, 1998), colocando a los primeros en la esfera pública –y por tanto muy próximos a los recursos económicos- y a las mujeres en la esfera privada del hogar –asignándoles principalmente, las tareas de cuidado-. Esta participación en una u otra esfera introduce la idea de desigualdad genérica entendida como “la distinta medida en que hombres y mujeres tienen acceso a los recursos valorados y escasos de su sociedad” (Aguirre, 1998: 20).

**Basado en las diferencias biológicas, se han establecidos significados, roles y cualidades de varones y mujeres (Aguirre, 1998), colocando a los primeros en la esfera pública –y por tanto muy próximos a los recursos económicos- y a las mujeres en la esfera privada del hogar –asignándoles principalmente, las tareas de cuidado-**

*“En todas las comisiones están las mujeres pero como que las ideas no sé si son tenidas en cuenta, pero creo que tienen que tener más participación” (entrevistado de Salto).*

*“... las mujeres abren el abanico, porque al estar las mujeres al frente, me parece que acercan más a los niños, acercan más a los padres, a la familia” (participantes de Salto).*

*“Yo creo que también es porque –la mujer– está más sensible a la problemática del vecino y de la suya propia y del barrio” (participantes de Salto).*

Estas expresiones reflejan, tal como sostiene Ines lens, el lugar “público” y “privado” que históricamente se ha asignado a hombres y mujeres, respectivamente.

*...se ha ubicado al hombre –jefe de hogar– en la esfera de lo público; esto es, en el mundo del trabajo desempeñando la función de proveedor económico. En tanto que a la mujer, dispuesta como esposa o cónyuge se la ha mantenido en la esfera de lo privado-doméstico y como principal responsable de llevar adelante las actividades vinculadas a la reproducción social y cotidiana de sus miembros (lens, 2006: ).*

Así pues, tradicionalmente la participación femenina ha sucedido y continúa sucediendo en la esfera privada y en la vida cotidiana (Batthyány, 2006). En efecto, tal como sostiene Fassler:

*las áreas de ocupación de las mujeres se desenvuelven alrededor del hogar: educación de los hijos, temas de salud y bienestar social y la higiene (...) Las actividades del ámbito público son tanto histórica como estructuralmente masculinas... (2006: 124-125).*

Asociadas fundamentalmente al rol de cuidados y a los estereotipos de identidades construidas que asocian la femineidad a la emoción, a la sensibilidad (ISIS Internacional, 1994), las mujeres han sido las integrantes netas de las organizaciones sociales de base, cuya labor –realizado en su mayor parte de manera voluntaria– se enfoca a velar por la educación y la salud de los sujetos.

Las mujeres que participaron de la experiencia de Salto poseen una vasta experiencia en participación comunitaria, realizada en su mayor parte en comisiones vecinales o barriales, en comisiones de escuelas, así como en otros espacios vinculados a tareas artísticas. Al momento de participar de la experiencia de PP las mujeres salteñas eran integrantes de las Coordinadoras Zonales, y en el caso de Paysandú varias de ellas cumplían funciones docentes en centros escolares, evidenciando en ambos casos un desempeño en roles tradicionalmente femeninos.

*Antes de jubilarme yo ya tenía pensado a qué cosas me iba a dedicar, y siempre el trabajo social me interesó muchísimo, el contacto humano me gusta, me interesa, esto también me marcó en mi profesión (...) El haber estado en comisiones, aún viviendo aquí en mi zona el haber trabajado durante 8 horas en toda la zona del barrio don Atilio, Quiroga, y también en mi trabajo dentro de Inspección de Primaria y vas tomando contacto con otras realidades dentro de una misma ciudad dentro de un mismo departamento, después todo mi trabajo dentro de CAIF, que circule por todo el departamento y todo el país también (Entrevistada de Salto).*

Otro aspecto que evidencia la desigual participación de hombres y mujeres basada fundamentalmente en la distribución de tareas en el proceso, refiere a las motivaciones o razones por las que estas personas decidieron formar parte de la experiencia.

*“el contacto con la gente, me siento bien, me hace bien escuchar, estar, apoyar, y quizás de devolver parte de lo que he recibido, de la instrucción pública, el entregar y poder dar”*

En este sentido, se considera que la experiencia del PP, sobre todo en el caso de Salto cuyo diseño generó procesos de negociación colectiva, ha sido campo fértil para el desarrollo de acciones basadas en aquellas actitudes consideradas tradicionalmente femeninas tales como mayor capacidad de escucha, de conciliación y de sensibilidad frente a los problemas de las personas. Así pues, no debería sorprender que tal como lo sostiene la mayor parte de los entrevistados, las principales participantes de estas experiencias han sido las mujeres:

*las que han participado han sido- más mujeres y mayores; mayores de 30, esas son las que más están”.*

*“Hay más mujeres, eso es lo que estuvimos mirando y viendo que pasa en todos los casos”*

*“Hemos notado que las que predominan y seguimos estando, somos las mujeres que hemos empezado a trabajar en eso”*

*“Somos muchas mujeres, la otra vez éramos como 60 mujeres, si habían 10 hombre eran muchos, somos casi todas mujeres” (participante de Paysandú).*

*“... el día de la votación participa más las mujeres, tal vez los hombres por su trabajo por una cosas u otra, las mujeres como que llevamos más adelante” (entrevistada de Paysandú)*

No obstante ello, existen ciertas apreciaciones que sostienen una igual participación de ambos grupos, sobre todo en términos de edades e involucramiento con los proyectos:

*“-la participación- es equitativa en cuanto a ciertos aspectos...la edad promedio es entre 35- 40 años, hay muy poca gente joven, joven; todos en actividad en general, lo cual también dificulta, porque vos vez ganas de brindarse pero la dificultad del que trabajar 8-10 horas no es pavada, y todavía llegar a tu casa y dejar a los tuyos para venir un tiempo a la Coordinadora o en la semana distintas actividades...”*

*“Hay tres amas de casas que en realidad es un trabajo, también lo que tenemos son changadores... pero -la participación- es proporcional, tanto mujeres y hombres es proporcional.”*

Reforzando estas apreciaciones, según la percepción de los hombres de Paysandú no se han producido diferenciaciones de acuerdo al sexo en las tareas a lo largo de la implementación de los PP: *“(...) no hay división de tareas tampoco...”* (Participante Grupo Paysandú). Sin embargo, los varones de Salto expresaron una situación diferente: *“se involucra más la mujer que el hombre, en todos los casos (...) prácticamente son mujeres las que participaron en todas la etapas, hombres pocos”* (Participante Grupo Salto). En este último caso parece existir un acuerdo en que por un lado las mujeres han participado del proceso en mayor porcentaje, y por otro, en que han tenido mayor involucramiento en ciertas etapas del mismo.

*“Los hombres trabajamos más en la parte de llevar adelante el proyecto, porque la parte inicial del proceso, cuando se armó todo como que costó muchísimo y me parece que fue en esta parte como que los hombres nos quedamos un poco ahí, más bien acompañando y ayudando, y capaz que la parte más del puntapié fue de las mujeres”* (Participante Grupo Salto).

El primer aspecto no constituye un factor de sorpresa, dado que los espacios de participación a nivel comunitario suelen estar cooptados por las mujeres; no obstante, surge un segundo aspecto que evidencia nuevas formas de participación de las mujeres en tanto líderes y/o protagonistas no sólo en la etapa ejecutiva o de captación de la población destinataria de los proyectos dada su mayor proximidad a sus problemáticas, sino también en otros ámbitos de decisión tales como la elaboración de los mismos y su evaluación. En este sentido, los procesos desarrollados por las mujeres en ambos departamentos parecen haber incorporado formas de participación en la vida pública más típicamente masculinas, tales como

la dirección y coordinación de acciones hacia la interna del grupo y sobre todo hacia el exterior del mismo. Estas acciones implicaron superar la preocupación inicial por el cuidado de niños, adolescentes y/o adultos mayores, que en su mayoría las mujeres defendieron como parte central de los proyectos, para también incidir y decidir sobre otros aspectos de los mismos.

*“ El PP -fue una preciosa oportunidad para descubrir referentes (mujeres)...dio lugar para que las mujeres se decidieran a intervenir, a participar”.*

*“Yo creo que la mujer fue la protagonista número uno de los proyectos del PP”.*

*“En el proyecto 2008- 2009 se trabajó para que los hombres entendieran, porque querían mucho apostar al rol ciudadano y nosotras lo que queríamos era rescatar y recuperar al ama de casa, al adulto mayor y eso más bien fue fundamentalmente un trabajo de fundamentación y de meditación por parte de las mujeres. Y después nos involucramos y participamos en lo que fue la Comisión de Asencio con la promoción de lo que fue el paseo del 8 de marzo y después la fiesta oficial del Paseo” (entrevistada de Salto).*

Estas expresiones reflejan no sólo el impacto que generó la propuesta en términos de apertura de nuevos espacios de participación para las mujeres, sino además, la fuerte asociación –sobre todo en el inicio de la experiencia– entre su desempeño en el PP y las tareas “tradicionalmente femeninas”.

La generación de nuevos espacios de participación, permitió no sólo incorporar otras miradas al proceso y al análisis de las problemáticas barriales o comunitarias, sino también poner de manifiesto algunas diferencias entre hombres y mujeres vinculadas a las formas y a los mecanismos de toma de decisión que ambos grupos desarrollaron a la hora de enfrentarlas. En este sentido, en el discurso tanto de hombres como de mujeres, se destaca el énfasis que los primeros colocan al sentido práctico de su acción, su poco interés por participar en espacios de discusión o su falta de constancia, sobre todo en instancias donde existe una presencia femenina fuerte.

***“ El PP -fue una preciosa oportunidad para descubrir referentes (mujeres)...dio lugar para que las mujeres se decidieran a intervenir, a participar”.***

***“Es como que (los hombres) no se niegan, pero te hacen lo justo y lo necesario. Se resisten a las reuniones extensas; sobre todo cuando hay mujeres bien ubicadas, que presentaban problemáticas bien importantes y te las toman como poca cosa” (participante de Salto).***



*“Es como que (los hombres) no se niegan, pero te hacen lo justo y lo necesario. Se resisten a las reuniones extensas; sobre todo cuando hay mujeres bien ubicadas, que presentaban problemáticas bien importantes y te las toman como poca cosa” (participante de Salto).*

*“Nosotros tuvimos algunas instancias de hombres integrantes de comisiones que dejaban de ir porque les parecía como que se hablaba mucho, que se perdía mucho el tiempo analizando cosas” (participante de Paysandú).*

*“La mujeres más constante y lo hombres como que realmente les costaba ser constantes en las reuniones” (participante de Salto).*

*“Les cuesta (a los hombres) mucho integrarse cuando son muchas mujeres.” (participante de Paysandú).*

Estas expresiones no sólo reflejan el proceso gradual de apropiación de nuevos espacios por parte de las mujeres, sino sobre todo, las tensiones y conflictos que ello fue generando en el restablecimiento o reconfiguración de las relaciones de poder entre hombres y mujeres así como en el desarrollo de nuevas formas de pensar la “cosa pública” desde otras perspectivas que cuestionan el modelo androcentrista que atraviesa las lógicas organizacionales de los grupos en los que nos movemos.

*“Las construcciones de género toman cuerpo en la organización social, en las instituciones y los sujetos en forma jerarquizadas, valoradas diferencialmente y atravesadas por relaciones de poder. Sobre una particular interpretación que desde la posición de poder se hace de la igualdad y de la diferencia entre los sexos se entiende como desigualdad en superioridad/ inferioridad, una visión androcentrista que hace del varón la medida de todas las cosas” ( )*

En términos generales, se puede decir que la incorporación del enfoque de género en la gestión pública es necesaria, de forma tal de garantizar el acceso y el control sobre los recursos por parte de hombres y mujeres, así como un empoderamiento más equitativo, que en última instancia contribuya al bienestar de la ciudadanía en su conjunto. Esta mejora de la calidad de vida de los sujetos requiere incluir una nueva mirada al momento de analizar las demandas, las opiniones y las aspiraciones de los sujetos, reconociendo y reivindicando la diferencia en ese todo homogéneo que se define como sociedad. Haciendo uso de esta mirada, se logrará identificar cómo las políticas causan impactos diferentes para los varones y para las mujeres, y a la vez, permite ver como éstos elaboraran políticas desde distintos puntos de vista. El uso de este enfoque no apela a diferenciar para separar, más bien, diferenciar para complementar, para equiparar posibilidades de decidir y de actuar en la vida cotidiana y la vida pública de hombres y mujeres.

## CAPITULO 9

### ALGUNOS REFLEXIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y SUS REVELACIONES

**1. En la experiencia las mujeres concretan más sus ideas que los hombres a partir de su experiencia.** Queda clara la entrega de las mujeres al proceso de participación en algún caso como primera experiencia y en otro como confirmación de algo que se venía haciendo con anterioridad. Las mujeres sin duda que perfilaron con claridad la vinculación de las necesidades públicas con las necesidades concretas de la comunidad que integraban. La escasa experiencia en la política que las mujeres expresan tener se traduce en soluciones prácticas a la hora de tomar las decisiones y menos en una deliberación general sobre los problemas y sus soluciones. Todo ello a partir de las propias exigencias concretas del grupo familiar proyectándolas hacia las necesidades más generales de la comunidad, ese parece ser su principal aporte.

**2. Los procesos de participación son incrementales a medida que pasa el tiempo.** La experiencia de Salto, especialmente el caso de las mujeres salteñas parece confirmar esta tesis. Incluso también la experiencia sanducera va en el mismo sentido, aunque los antecedentes de mayor participación en la sociedad inhiben de observar con claridad el fenómeno. Este carácter y había sido detectado por el Prof. De la Maza en sus trabajos (2005: 19 y 20), donde explícitamente sostiene que estos procesos tienen ese carácter incremental a lo largo del tiempo y sus diferentes versiones.

**En la experiencia las mujeres concretan más sus ideas que los hombres a partir de su experiencia. Queda clara la entrega de las mujeres al proceso de participación en algún caso como primera experiencia y en otro como confirmación de algo que se venía haciendo con anterioridad.**

**Los procesos de participación son incrementales a medida que pasa el tiempo. La experiencia de Salto, especialmente el caso de las mujeres salteñas parece confirmar esta tesis. Incluso también la experiencia sanducera va en el mismo sentido, aunque los antecedentes de mayor participación en la sociedad inhiben de observar con claridad el fenómeno.**

### **3. Los partidos toleran la instrumentación de presupuestos participativos.**

También es un acierto, ambas experiencias estudiadas reafirman este concepto. Si bien es cierto la misma puede tener diferentes orígenes: lo nuevo de la innovación -y aún débil-, no ha dado lugar a definir una estrategia de los partidos respecto a estas. También es cierto que la identificación con el gobierno municipal podría estar generando un proceso de estigmatización de la experiencia ante los ojos de los partidos que no forman parte del mismo. Igualmente todo hace creer que los partidos no han adoptado una actitud frente a este tipo de procesos, el buen nombre de la democracia sin duda está influyendo para no desconfiar de los mismos, por tanto permanecen ajenos a ellos.

### **4. Los presupuestos participativos son escuelas de democracia.**

La instrumentación de la política genera procesos de innovación promoviendo la implicación de las personas en ellos. Aprender a desarrollar instancias de negociación y de competencia electoral parecen ser dos procesos internalizados por los participantes en ambos departamentos. Cooperación y competencia son dos caras de una misma moneda que confluyen en estos procesos de presupuestos participativos generando en ambos casos satisfacción y maduración en los participantes. No podemos concluir que un proceso fue más fructífero en un sitio que en otro, si de impactos distintos como se exponen en este libro, pero ambas propuestas coadyubaron al desarrollo entre sus participantes de una subjetividad más integral.

### **5. Los procesos de participación promueven la realización de las personas.**

Al igual que el mito anterior la participación que articula procesos de búsqueda del bien común con la satisfacción de necesidades más próximas de los vecinos crea sinergias en favor de a crear individuos más realizados y más plenos. Siempre la concreción de la propuesta en una solución coopera y ayuda a ello. Esta realización se logra también a partir de concebirse cada participante como un facilitador de la participación de los demás, aspecto muy valorado por los entrevistados. Este es una nota identitaria de los procesos, la gente participó para favorecer la participación de los demás en la solución de sus problemas y ese era un valor en sí mismo que justificó el involucramiento en el proceso.

A lo largo del estudio se pudieron detectar valoraciones distintas -de acuerdo al territorio y al sexo- respecto a la participación de las mujeres y de los varones en el proceso, y a la evolución de la misma. Estas diferencias en alguna medida responden a las variaciones en el diseño institucional de las propuestas de los PP de cada departamento.

La instrumentación de la política genera procesos de innovación promoviendo la implicación de las personas en ellos. Aprender a desarrollar instancias de negociación y de competencia electoral parecen ser dos procesos internalizados por los participantes en ambos departamentos. Cooperación y competencia son dos caras de una misma moneda que confluyen en estos procesos de presupuestos participativos, generando en ambos casos satisfacción y maduración en los participantes. No obstante ello, el diseño institucional del PP de Salto promueve otro tipo de participación y organización colectiva. La priorización de necesidades, la definición de estrategias consensuadas y la elaboración de proyectos de forma colectiva que exige el diseño del departamento de Salto, promueven no sólo la erradicación de la pasividad en la toma de decisiones, sino sobre todo, la responsabilidad por sus logros y fracasos. La necesidad que toda persona y grupo humano posee, de ser artífice de su propia historia y partícipe de la construcción social y política de su comunidad, hace de la participación un elemento clave del desarrollo humano y social.

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

**Los partidos toleran la instrumentación de presupuestos participativos. También es un acierto, ambas experiencias estudiadas reafirman este concepto**

**Los presupuestos participativos son escuelas de democracia. La instrumentación de la política genera procesos de innovación promoviendo la implicación de las personas en ellos. Aprender a desarrollar instancias de negociación y de competencia electoral parecen ser dos procesos internalizados por los participantes en ambos departamentos.**

**Los procesos de participación promueven la realización de las personas. Al igual que el mito anterior la participación que articula procesos de búsqueda del bien común con la satisfacción de necesidades más próximas de los vecinos crea sinergias en favor de a crear individuos más realizados y más plenos.**

**La instrumentación de la política genera procesos de innovación promoviendo la implicación de las personas en ellos. Aprender a desarrollar instancias de negociación y de competencia electoral parecen ser dos procesos internalizados por los participantes en ambos departamentos. Cooperación y competencia son dos caras de una misma moneda que confluyen en estos procesos de presupuestos participativos, generando en ambos casos satisfacción y maduración en los participantes.**

## Bibliografía consultada

AHEDO GURRUTXAGA, I. e IBARRA, P. 2007. *Democracia participativa y desarrollo humano*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Dickinson, Madrid.

ALLEGRETTI, G., GARCIA LEIVA, P. Y PAÑO, P. 2011. *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Diputación de Málaga. Málaga.

ALONSO, L. 1998. *La mirada cualitativa en sociología*. Fundamentos, Madrid.

BARABAS, J. 2004. "How deliberation affects policy opinions." *American Political Science Review* 98: 687-701.

BEGTSSON, A. (2012) "La percepción del proceso político por parte de los ciudadano. Una evaluación crítica de la consistencia de las preferencias y las preguntas de encuesta", en *Revista Internacional de Sociología*. Vol 70, extra2, 45-64 diciembre de 2012, España.

BRUGUÉ, Q.; R. GOMÀ Y J. SUBIRATS. 2002. *Gobierno y Territorio: del Estado a las redes*. En: Subirats, J. (Coord.) *Redes, territorios y gobiernos. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. UIMP, Barcelona.

CARMONA, R. 2005. *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. 3er. Congreso Argentino de Administración Pública.

CORAGGIO, J. 2004. *Descentralizar: barajar y dar de nuevo. La participación en juego*. Flacso, Quito.

DE LA MAZA, Gonzalo. *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. LOM. Santiago de Chile 2005.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (coord) 2005. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. F.C.E., México.

DE SOUSA, U. 2000. *Presupuesto Participativo: la experiencia Rio Grande do Sul*. Traducción de Jorge Dobar "Orçamento Participativo Experiência do Rio Grande do Sul".

FALCK, A. y PAÑO, P. 2011. *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Diputación de Málaga, Málaga.

FEARON, J., "La deliberación como discusión" en *La democracia deliberativa*, 2000, ISBN 84-7432-717-2 , págs. 65-94.

FEARON, J. 1998. "Deliberation as discussion." pp. 44-68, in *Deliberative Democracy*, edited by J. Elster. Cambridge: Cambridge University Press.

FREEMIND. "FreeMind - free mind mapping software" Consulta 5 de abril de 2012. [http://freemind.sourceforge.net/wiki/index.php/Main\\_Page](http://freemind.sourceforge.net/wiki/index.php/Main_Page).

GANUZA, E. y ALVAREZ SOTOMAYOR, C. (coords) 2003. *Democracia y presupuestos participativos*. Icaria, Barcelona.

GENRO, T. y otro. 2003. *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. 2ª ed. Del Serval. Porto Alegre.

GIDDENS, A. 2006. *Sociología*. Alianza Editorial, Madrid.

GOLDFRANK, Benjamín. 2006. *Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio*. En: *Revista de Ciencia Política*. Vol.26, Nº2. Chile.

HABERMAS, J. 1990. *La lógica de las ciencias sociales*. Tecnos, Madrid

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNANDEZ-COLLADO, C. y BAPTISTA, P. 2006. *Metodología de la investigación*. Mc. Graw Hill 4ª edición, Mexico.

LUCAS MARÍN, A. 2011 *Sociología: el estudio de la realidad social*. Eunsa. Madrid.

LUSKIN, R.C., FISHKIN, R.C. Y JOWELL, R. (2002). "Considered opinions: deliberative polling in britain." *British Journal of Political Science* 32: 455-487.

MOLINA, J. (2011) *Los presupuestos participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la Administración local*. Arazandi, Navarra.

PARÉS, M. (coord). 2009. *Participación y calidad democrática*. Ed. Ariel. Barcelona.

PINEDA, C., "*Diferentes mecanismos de participación presupuestaria*", Comunicación presentada en la "VI Jornada de Participación Ciudadana". Ciudad de Logroño" 18-19 de noviembre 2005. Disponible en <http://www.presupuestosparticipativos.net/propios8.pdf>

RIECHMANN, J.; FERNÁNDEZ BUEY, F. 1995. *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Paidós, Barcelona.

RIVOIR, Ana Laura. 2000. *Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo*. Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

RODRIGUEZ VILLASANTE, T. 2000. *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía*. El viejo topo. Barcelona.

RODRÍGUEZ VILLASANTE, T. y GARRIDO, F. 2002. *Metodología y presupuestos participativos*. Iepala, Madrid.

RYFE, D. (2005). "*Es deliberativa la democracia laboral?*" Annual Review of Political Science 8:49-71.

SCHUMPETER, J. 1942. *Capitalism, Socialism y Democracy*. s/d.

STRAUSS; A Y CORBIN, J (1990): *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, Newbury Park, Sage.

TALPIN, Julien *Qué puede aportar la etnografía al estudio de la democracia deliberativa?. Evidencias procedentes de un estudio sobre el impacto de la participación en los actores*. En Revista Internacional de sociología (ris) Special issue on methodological challenges in participation research. Vol. 70, extra 2, 143-163, diciembre 2012. CSIC, España.

TRAMA (2006): [http://www.pressure.to/qda/p/Main\\_Page](http://www.pressure.to/qda/p/Main_Page)

VALLES, M. 1997. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis, Madrid.

WAINWRIGHT, H. 2003 *Como ocupar el Estado*. Icaria, Barcelona.