

Pensar la Democracia Participativa

Mariano Suárez
(Compilador)

CENUR LITORAL NORTE
SEDE SALTO
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Rivera 1350. Piso 2, salón 7E. Salto
Tel/Fax: (+598) 473 20 258
Correo electrónico: dcs@unorte.edu.uy
Sitio web: <http://dcs.unorte.edu.uy/>



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Pensar la Democracia Participativa
Departamento de Ciencias Sociales
CENUR Litoral Norte – UdelaR – Sede Salto
Compilador: Mariano Suárez Elías
Diseño y diagramación: Lic. Andrés Nogara
1era Edición – 2015
150 ejemplares
ISBN: 978-9974-0-1216-5

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Prólogo _____	6
Tomás Rodríguez Villasante	
Presentación _____	15
Capítulo 1 _____	19
Los procesos de innovación social en perspectiva sociológica: una aproximación tentativa de inserción dentro del modelo MEPC (Modelo de Estudios de la Participación Ciudadana).	
Alejandro Noboa y Natalie Robaina	
Capítulo 2 _____	39
El Estado y las políticas sociales en el siglo XX: Su Legado para el siglo XXI.	
Natalia Bisio	
Capítulo 3 _____	63
Políticas sociales y construcción de ciudadanía: limitaciones y potencialidades de la participación como estrategia de inclusión.	
Mercedes Oraisón	
Capítulo 4 _____	87
Heterogeneidades territoriales – Heterogeneidades Municipales.	
Alejandra Andrioli	
Capítulo 5 _____	113
Mejorando las posibilidades de éxito del Presupuesto Participativo.	
Benjamin Goldfrank	

Capítulo 6 _____ **141**

Los estudios sobre Presupuesto Participativo en Argentina, Chile, Perú y Uruguay: Un estado de situación sobre el problema de las desigualdades sociales en los procesos.

Mariano Suárez

Capítulo 7 _____ **169**

Los Presupuestos Participativos en Uruguay. Ensayo sobre un futuro.

Iván Sánchez y Mariano Suárez

“Cualquier cosa que hagamos, o no hagamos, también nos implica prácticamente, y por eso la reflexión está siempre en medio de dos acciones. El hacer esta reflexión, muy consciente de estos procesos implicativos, es lo que llamamos “praxis” (acción-reflexión-acción). Esto tiene que ver con movimientos militantes, el ser consciente de que “la pasión no quita conocimiento”, más bien se lo quita a quien no se sabe en dónde está metido y no toma ni un mínimo de distancia sobre sus condicionantes.” (Tomás R. Villasante)

Prólogo

El libro *Pensar la Democracia Participativa* aborda desde un enfoque crítico y optimista las conceptualizaciones y los retos que implican los intentos de articulación de las instituciones representativas con la ciudadanía. Presento aquí, a manera de prólogo, una serie de aportes prácticos y teóricos recibidos en las últimas décadas para la construcción de las metodologías participativas. Estos aportes los he recibido tanto en grupos pequeños como en comunidades de vida cotidiana, pero también en aportaciones a las sociedades estatales y globales. Uno ha ido aprendiendo distintas ondas temporales de implicación profesional y socio-política, y así trato de reflejarlo en el siguiente cuadro:

SOCIO-PRÁXIS	GRUPOS PERSONA-GRUPO	COMUNIDADES GRUPOS-LOCALIDAD	SOCIEDADES REGIONAL-GLOBAL
RUPTURAS INICIALES (70/80)	ANALIZADOR SITUACIONALISTA (F. Guattari, etc.) SOCIO-ANÁLISIS INSTITUCIONAL	ESTRATEGIA SUJETO- SUJETO (O. Fals Borda, etc.) INVESTIGACIÓN-ACCIÓN- PARTICIPATIVA	ACCIÓN REFLEXIÓN-ACCIÓN (R. Luxemburg, etc.) FILOSOFÍAS DE LA PRAXIS)
ENFOQUES EMERGENTES (80/90)	ESTILOS TRASDUCTIVOS (J. Ibañez, etc.) SISTEMAS EMERGENTES	ENTRAMADOS Y CONJUNTOS DE ACCIÓN (N. Elias, etc.) ANÁLISIS DE REDES	TRAMA-LEMAS Y TRASCEND (J. Galtung, etc.) DIALÉCTICAS ORIENTALES
METODOLOGÍA APLICADA (90/00)	VINCULOS Y GRUPOS OPERATIVOS (E. Pichón- Rivière, etc.) (E.C.R.O) ESQUEMA CONCEPTUAL RELACIONAL OPERATIVO	VISUALIZACIÓN Y AGRO- ECOLOGÍA (R. Chambers, etc.) (D.R.P) DIAGNÓSTICO RURAL PARTICIPATIVO	CAUSALIDADES INTEGRALES Y NUDOS CRÍTICOS (C. Matus, etc.) (P.E.S) PLANES ESTRATÉGICOS SITUACIONALES
MOVIMIENTOS SIGLO XX (90/00)	AUTO-EDUCACIÓN REFLEXIVA (P. Freire, etc.) PEDAGOGÍAS LIBERADORAS	DEMOCRACIAS COTIDIANAS (Vandana Shiva, etc.) ECO-FEMINISMO	AUSENCIAS Y EMERGENCIAS (B.S. Santos, etc.) DESCOLONIZACIONES
MOVIMIENTOS ACTUALES (00/...)	DESBORDES POPULARES AUTOORGANIZADOS COMUNIDADES EN TRANSICIÓN, COOPERATIVAS INTEGRALES, ETC.	INICIATIVAS DE BASE CON GRUPOS MOTORES MOVIMIENTOS PARTICIPATIVOS: MST, INDÍGENAS, KERALA, ETC.	REVERSIONES E IDEAS- FUERZA INCLUSIVAS MOVIMIENTOS INDIGNADOS, "MAREAS", ETC.

Reelaborado sobre T. R. Villasante, 2006

La primera distinción está en dar prioridad a los “Analizadores Situacionales e Instituyentes” frente a los analistas académicos instituidos. El “analizador” es un actor o un suceso, que nos suele aportar más complejidad y realidad que cualquier “analista” con sus textos académicos. La prioridad es partir de (o crear) “**situaciones**” que provocan el análisis más profundo, que muestran lo que hay de instituido y de institucional en cualquier grupo o situación. Un proceso instituyente lo puede ser en diversos grados, y siempre está en una contraposición dialógica con lo instituido.

Es situándonos en esos procesos, y no definiéndolos académicamente, como podemos avanzar tanto en transformar la realidad como en entenderla. Distinguir y dar más importancia a los “**hechos analizadores**” que a los textos de los analistas no quiere decir que no leamos y debatamos, sino que hacemos la práctica teórica a partir de establecer alguna situación instituyente como referente para cualquier reflexión.

Empezamos desde hace años a establecer distinciones con los que tomaban distancias entre el sujeto y el objeto de una investigación o de un proceso social. Ni los investigadores pueden ser sujetos plenos sin condicionantes, ni los investigados son meros objetos para ser observados. Las personas y los grupos tienen sus propias estrategias frente a quienes les preguntan, y saben analizar para qué les puede interesar cada conversación particular o social. Nos guiamos por emociones y por sub-culturas, tanto los que dicen estar llevando un proceso como los que se sienten llevados. Frente a la relación sujeto-objeto que se pretende “científicamente objetiva” siempre hay estrategias personales y grupales de **sujetos-sujetos** que están en pugna por construir acciones y explicaciones que les interesan a cada parte. *Las investigaciones siempre son acciones participativas, se quiera reconocer o no.* Tanto en una encuesta o en un grupo de discusión, quien toma parte más pasivamente puede querer engañar según la aceptación de las preguntas que se le formulan, o según la forma de ir vestido o de hablar del investigador.

Otro desborde práctico que vivimos fue la importancia de la implicación para cualquier conocimiento. En primer lugar porque **siempre se está implicado**, y si no se es consciente aún es peor (porque no controlas en dónde estás). No se puede “ver o juzgar” desde fuera de la sociedad, porque somos parte de la sociedad. Pero tampoco nos podemos quedar paralizados por esta falta de distanciamiento en que estamos metidos. Cualquier cosa que hagamos, o no hagamos, también nos implica prácticamente, y por eso la reflexión está siempre en medio de dos acciones. Cualquier cosa que hagamos, o no hagamos, también nos implica prácticamente, y por eso la reflexión está siempre en medio de dos acciones. El hacer esta reflexión, muy consciente de estos procesos implicativos, es lo que llamamos “**praxis**” (**acción-reflexión-acción**).

Esto tiene que ver con movimientos militantes, el ser consciente de que “la pasión no quita conocimiento”, más bien se lo quita a quien no se sabe en dónde está metido y no toma ni un mínimo de distancia sobre sus condicionantes.

Esto tiene que ver con movimientos militantes, el ser consciente de que “la pasión no quita conocimiento”, más bien se lo quita a quien no se sabe en dónde está metido y no toma ni un mínimo de distancia sobre sus condicionantes.

Fundamentos de los enfoques emergentes

Después vinieron los saltos a “**la complejidad**” de las cosas y de las relaciones. Frente a la posición de tratar de encontrar la “ley que todo lo explica” o la “ética ejemplar” por la que conducirse. Más modesto y realista nos parece aceptar los “paradigmas de la complejidad”. Las leyes de la gravitación universal o de la selección de las especies tienen aplicaciones concretas en que se cumplen, pero hay otros ámbitos en que necesitan otras lógicas más complejas. La lógica de los mercados o de los derechos humanos no es tan simple como enunciar una ley, las motivaciones en las diferentes culturas varían y los estilos cooperativos también. En las ciencias naturales aparecen lo simbiótico y lo sinérgico tanto o más que lo competitivo, y su conjugación permite dar saltos “transductivos”.

Es decir, los saltos de unas energías a otras, tanto para ver con nuestros ojos (por conexiones entre luz y neuronas), como para crecer una planta por las acciones de enzimas. Los **estilos transductivos**, que sirven para acostumbrarnos a saltar creativamente, también se dan en las relaciones sociales y se pueden aprender con las metodologías participativas

Los análisis del poder han sido muy simplificadores, incluyendo también bastantes de los “análisis de redes sociales”. Frente al intento de localizar el poder en un lugar, institución o persona, está la posibilidad de establecerlo como **juego de relaciones o de estrategias**. Las distintas posiciones se muestran así en función del tipo y la intensidad de vínculos que se establecen en cada caso. Es lo que hemos venido llamando “**conjuntos de acción**” para concretizar en la vida cotidiana los condicionantes de clase o de ideologías en juego de cada situación.

Relaciones que se van construyendo entre confianzas y desconfianzas entre las distintas posiciones, entre miedos y agradecimientos, pero no desde un punto de vista individual, sino desde la constatación colectiva y participativa del análisis concreto de cada situación concreta. Los **mapas de relaciones** nos permiten entender las estrategias que se confrontan o se articulan en cada momento, tanto por sus intereses económicos, como sociales o incluso emocionales y simbólicos, históricamente construidos.

Otro salto hacia la complejidad lo hemos tenido que dar al trabajar con las propias **expresiones paradójicas** de los sujetos implicados en los procesos. Tanto las palabras como los gestos de la gente no nos indican posiciones únicas y distintas. No está claro que todo se reduzca a una dialéctica de dos de los temas contrapuestos. Hay posiciones intermedias y además hay posiciones también que son lo uno y lo otro al mismo tiempo, e incluso posiciones que se sitúan al margen; ni lo uno ni lo otro. Muchos análisis lingüísticos han ido más allá de los dilemas y nos plantean los “**tetra-lemas**” o **dobles dilemas** que todos usamos a diario, aún sin darnos cuenta. La crítica pragmática no se queda en una “semántica” sobre cómo son las expresiones, sino que implican las formas de comunicación, los gestos en sus contextos y en sus relaciones prácticas, situacionales. Este tipo de metodologías nos abre a profundizaciones mayores y a nuevas alternativas. No sólo a que pueda haber en una

causalidad u otra, o una intermedia, sino a que se pongan en juego otras causalidades que sean sumatorio de algunas aparentemente contrarias, o que nieguen a ambas abriendo nuevos caminos y soluciones. Todo consiste en pasar de la superficie de lo que parece que se dice a las profundidades de lo que se puede construir más allá de las primeras impresiones.

Esquemas prácticos y operativos

A partir de los años 90 hemos ido construyendo nuevos esquemas colectivos. Pasamos de esquemas que a veces nos encierran en procesos “endogámicos”, que apenas nos permiten salir de lo que el grupo de referencia debate. No vemos más porque no estamos entrenados a ver más que aquello que encaja en lo que previamente queremos ver, para mantener una “seguridad” en la que hemos sido educados. Desde las nuevas teorías cognitivas (“en acción”), desde la psicología social del “vínculo” o del **E.C.R.O.** (Esquemas Conceptuales Relacionales y Operativos), etc. no se piensa que cada cuál pueda resolver sus problemas con introspección solamente o con tomas de conciencia. Se plantea abrir, con los **“grupos operativos”**, procesos de implicación convivencial, que asumen otras prácticas vinculares y situacionales. Desbordes operativos sobre los esquemas conceptuales que nos hacen vivir con más creatividad. La **“creatividad social”** aparece como una construcción colectiva que se preocupa por salir del encierro de los pequeños grupos que sólo se miran a sí mismos, disfruta llegando a otras personas y grupos y aprovechando para transmitir todas las emociones y pensamientos que nos pueden hacer vivir mejor. No contrapone el interés particular con el general, sino que construye ambos articulándolos en sus expresiones más novedosas.

Varias técnicas y metodologías que hemos ido conociendo nos han permitido aterrizar conceptos muy abstractos que a veces se pierden en pura palabrería sin sentido. Por ejemplo, la “sustentabilidad” de los procesos puede querer decir casi cualquier cosa según quien la interprete. Incluso si tomamos algunos “indicadores dominantes” de nuestras estadísticas para precisar a lo que queremos referirnos, podemos elegir de tal manera que siempre tendremos razón si lo hacemos con cierta astucia. Pero desde algunos movimientos alternativos nos han enseñado que los **“Diagnósticos Rurales Participativos”** (el DRP) son formas prácticas mucho más fiables y operativas de construir la sustentabilidad.

Por ejemplo, la “agro-ecología” construye con los “recursos integrales” que hay a mano en cada comunidad, y puede demostrar que hay formas ecológicas y económicas para vivir mejor, a partir de estas metodologías de tipo participativo. La sustentabilidad no se justifica por algunas cifras macro-económicas, que algunos expertos puedan darnos, sino por los criterios e indicadores de “calidad de vida” que cada comunidad se quiera construir en cada momento, marcando así el ritmo de su estilo de vida.

Los análisis de la “planificación estratégica” presentan procesos de “causa-efecto” en los que se basan para predecir el éxito de lo que están diseñando los expertos acreditados. Pero lo que pasa en realidad es muy distinto, ya que la acreditación de quién debe opinar suele ser restringida y muy sesgada según los intereses de quien manda.

Además, hay imprevistos que no encajan con lo que dicen desde sus presupuestos quienes han podido intervenir. Frente a los “determinismos” interesados es mejor aceptar las “**causalidades recursivas**”, es decir, condicionantes cruzados entre sí, no tan lineales y más participativos, que permitan sobre la marcha ir rectificando y monitoreando los procesos desde los propios intereses populares.

El “desarrollo endógeno” ha de tener en cuenta siempre las cambiantes circunstancias externas y los “efectos no queridos” de las políticas puestas en marcha. Para eso está la “**Planificación Estratégica Situacional**” (PES) como un buen procedimiento. Y contar con “satisfactores” de desarrollo como horizonte, construidos públicamente, que son elementos muy importantes para hacer políticas de transformación social eficientes, para y con la gente.

Con movimientos del siglo XX y actuales.

Algunos movimientos alternativos nos están dando pautas para seguir con estas formas de pedagogías liberadoras y transformadoras. Hay “evaluaciones burocráticas” convencionales que tratan de definir desde la “comunidad científica” qué está bien y qué está mal, y siempre nos parecen más interesantes los movimientos de “**aprender conjuntamente**”, “aprender para transformar y transformar para aprender”, etc. Movimientos que “revierten” y desbordan los planteamientos iniciales porque su creatividad no les permite ser previsibles, sujetarse a algún programa prefijado.

No es que la “reversión” vaya en contra explícitamente de lo que está instituido, sino que al ser más consecuente con las declaraciones de las mismas autoridades, las desborda y pone en práctica lo que dicen y no hacen. Es en estas prácticas donde todos aprendemos de lo que se nos va de las manos, de la gran complejidad de la vida y de los procesos emergentes. Por eso el primer indicador será el que todos los grupos y personas **podamos aprender de las innovaciones creativas que vamos construyendo** y para eso no es posible seguir los moldes o cauces prefijados.

Los “estilos patriarcales” están en el fondo de todas las formas jerarquizadas y autoritarias que están bloqueando la emergencia de la creatividad social de la humanidad. El aprovechar las iniciativas que surgen constantemente de las relaciones entre las personas, desde la energía constructiva de los grupos y de las personas, es como mejor podemos hacer las **democracias participativas**. No sólo unas democracias para que una mayoría de los que votan se sientan representados, sino también para que los grupos que se auto-organizan en la vida cotidiana vean que sus iniciativas pueden contribuir a mejorar sus condiciones, como están reclamando los movimientos de los “indignados” en muchas partes del mundo. Unas democracias de todos los días, es decir, que aprovechen, como los ecosistemas, las aportaciones de todos los seres que las componen, sean grandes o pequeños. La organización ecológica de los sistemas de relaciones, entre todos los componentes, es un buen referente frente a lo que supone la delegación de los sistemas electorales burocratizados. Muchos movimientos de mujeres en todo el mundo nos enseñan cómo luchar con esos **estilos democráticos desde la vida cotidiana**, desde lo pequeño, y cómo poder ir transformando el mundo desde lo micro a lo macro.

Y para completar el cuadro, los movimientos “**descolonizadores**” antiguos y actuales, de muy distintos sentidos entre sí, nos aportan la construcción de potencialidades “emergentes” frente a los valores dominantes. No sabemos cuál pueda ser la alternativa mejor o cuál es la que saldrá adelante, pero sabemos que “otros mundos son posibles” a partir de la crítica radical de los “equivalentes generales de valor” existentes: la circulación del capital, la jerarquía patriarcal, el derroche tecnológico o los dogmas incuestionados, que es lo que está en cuestión. No sólo algunos dilemas dentro del sistema, sino la construcción de otros ejes (“multilemas”) y planos emergentes, en donde construir las Ideas-Fuerza participadamente.

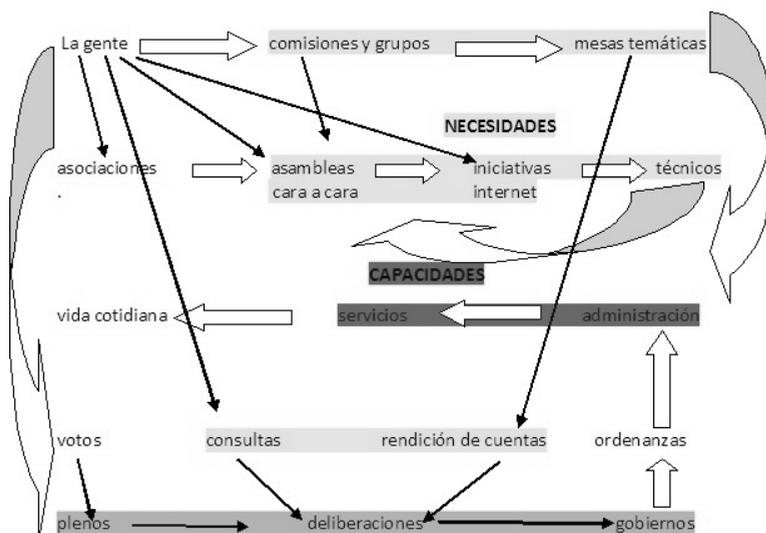
Ideas-Fuerza capaces de movilizar y de coordinar, también contra la sectorialización temática, aportando la “integralidad” de los procesos. Y contra los sectarismos de tipo ideológico. Se plantea “traducir” los “gritos” de unas y otras partes del mundo para aprender a “hacer caminos” emergentes ante la degradación del “imperio”. El que haya pluralidad de “desbordes reversivos”, que se estén ensayando diferentes formas para “**democratizar la democracia**”, o el emprender caminos “emergentes” diversos, frente a los llamados “equivalentes de valor dominantes”, es algo que nos puede animar, tanto en lo cotidiano como en el sentido de transformación global.

Un esquema de doble circuito democrático

A continuación presento un **esquema que puede funcionar como propuesta de transición** de una democracia representativa hacia una participativa. Este esquema presenta unos circuitos paralelos y articulados con las formas de administración que conocemos. Si bien se restringe bastante el papel del gobierno electo, no deja de existir. Se trata de razonar qué otros cauces deberían intervenir para que la gente se pueda sentir protagonista.

1.-Circuito desde la gente, “de cada cual según su necesidad a cada uno según su capacidad”.

2.-Circuito de votos, gobiernos y administración de servicios, donde sus capacidades se juntan con las de los grupos y mesas ciudadanas.



En el circuito superior se construyen las **necesidades** social y democráticamente desde la gente a través de grupos, mesas, asambleas e internet, con el apoyo metodológico de técnicos a su servicio. Y también se priorizan las **iniciativas** que han de ejecutarse en primer lugar. Luego, viene ver qué **capacidades** y qué técnicos y grupos sociales y políticos son los encargados de cada actuación. Y luego, con la **ejecución** ya se puede ir haciendo el seguimiento y la rendición de cuentas, para volver a empezar el ciclo. Es un proceso que podemos secuenciar como **N.I.C.E.**: a) construcción de necesidades, b) priorización de iniciativas, c) selección de capacidades, d) ejecución y evaluación de lo acordado.

En la actualidad se suele proceder al revés. Primero se analizan algunas ejecuciones y se tratan de llevar a otros contextos, es decir, copiarlas porque se ponen de moda. Luego se eligen a los representantes políticos porque defienden en sus programas que harán tales actuaciones. Más tarde los gobiernos mandan hacer esas iniciativas a la administración para que den servicios en la vida cotidiana, a ver si coinciden con las necesidades de la gente. Y si resultan vuelven a pedir el voto, y si no resultan se puede no votarles, cada cuatro años más o menos. Esto es elegir a los que se creen capaces primero y que ellos interpreten las necesidades de la gente luego. Parece más acertado empezar por “de cada cual según su necesidad” desde la gente y sus iniciativas, y luego pasar a considerar a quien le debe corresponder ejecutar “según su capacidad”.

Tomás R. Villasante

Presentación

A fines de la Segunda Guerra en el mundo se instala un predominio de la democracia elitista-competitiva, cuyos fundamentos teóricos pueden encontrarse en autores como Weber, Pareto, Schumpeter, Dahl y otros. La idea fundamental de este modelo se puede encontrar en la obra de Joseph Schumpeter quien sostenía que la democracia era solo un medio, un procedimiento para elegir gobernantes y legitimar sus decisiones. La propuesta era analizar la democracia como un mercado político, donde los ciudadanos eran vistos como consumidores políticos, que compraban con su voto determinadas ofertas a partidos y candidatos (Schumpeter, 1942). De manera que este modelo hace de las elites políticas (y su competencia) los únicos protagonistas de la escena democrática, siendo los ciudadanos básicamente pasivos por carecer de las condiciones de autodisciplina y reflexividad necesarias para la actividad política cotidiana (Vergara, 1999).

Sin embargo, durante la década del setenta surgen modelos alternativos a la democracia elitista, que en parte vienen a dar respuesta a muchos problemas no resueltos por estos modelos y las crecientes insatisfacciones que traían aparejadas. Entre los autores más influyentes en este modelo de democracia participativa podemos encontrar a: Habermas, Duverger, McPherson, Pateman, Poulanzas y otros. La democracia participativa puede definirse como un: *“(...) 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, 2003:18).

Estas tendencias también pueden observarse en la región latinoamericana en donde la última década del siglo XX y las primeras del siglo XXI han sido testigos de una revalorización de la idea de participación, que viene acompañada de importantes innovaciones en materia de programas participativos. Este libro, busca aportar al conocimiento de estos procesos latinoamericanos que apuntan a complementar la representación con la participación, proponiendo una mirada crítica de las experiencias, identificando los fracasos, los componentes exitosos y las tensiones que se generan en la puesta en marcha de estos procesos.

Adhiriendo a una mirada crítica pero optimista en relación a la potencialidad de los modelos de gobiernos basados en ciudadanos, el libro busca aportar tanto en lo que respecta a las discusiones teóricas y a las innovaciones de los modelos de estudios de la participación, como al conocimiento de experiencias concretas a escala latinoamericana. La idea de la publicación surge como un esfuerzo por compartir en un trabajo, las diferentes investigaciones y producciones teóricas que se vienen desarrollando en el GEPAD (Grupo de Estudios sobre Participación y Descentralización) del Departamento de Ciencias Sociales de la Sede Salto de la UdelAR. Dicho grupo, dirigido por el Dr. Alejandro Noboa, está abocado al estudio de los procesos de participación ciudadana y descentralización territorial, así como a las nuevas orientaciones y concepciones que las políticas públicas asumen a escala regional. El libro además cuenta con la colaboración de destacados académicos como Benjamin Goldfrank de la Universidad de la Universidad de Seton Hall (EE.UU) y Mercedes Oraisón de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina. Para ellos un especial agradecimiento. También es necesaria una mención especial de agradecimiento a Tomás Rodríguez Villasante, uno de los más renombrados académicos a nivel mundial abocados al estudio de la democracia participativa, quien gentilmente accedió a escribir un aporte a manera de prólogo.

El libro está estructurado de la siguiente manera:

En el **capítulo 1**, Alejandro Noboa y Natalie Robaina nos proponen adentrarnos en el componente social de un modelo de su autoría en el cual se puede observar la participación desde la dimensión organizacional, social y psicológica. El modelo se denomina MEPC (Modelo de Estudios de la Participación Ciudadana) y en este caso se introducen algunos elementos conceptuales para el estudio de la participación desde el componente social.

En el **capítulo 2**, Natalia Bisio desarrolla un recorrido por las distintas representaciones que fue asumiendo el Estado en América Latina en el transcurso del siglo XX para dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social, y sus actualizaciones en los albores del Uruguay del siglo en curso. El análisis está atravesado por los cambios en el rol del Estado en los procesos de ciudadanización y desarrollo social.

En el **capítulo 3**, Mercedes Oraisón analiza los espacios y procesos de participación generados en el marco del diseño e implementación de las políticas sociales en la Argentina. En especial el interés está centrado en los roles y las prácticas que se esperan y se habilitan en los destinatarios de los programas sociales.

En el **capítulo 4**, Alejandra Andrioli analiza el funcionamiento de los municipios de Salto y Artigas en sus cuatro primeros años de desarrollo, recogiendo a través de una variedad de técnicas cualitativas las principales percepciones sobre esta nueva experiencia, los logros, los obstáculos y desafíos a futuro. El capítulo se centra en el análisis de aspectos tales como la conformación de actores, las heterogeneidades territoriales y sus impactos en los diferentes resultados de la gestión municipal.

En el **capítulo 5**, Benjamin Goldfrank examina algunos retos comunes que enfrentan los promotores del presupuesto participativo (PP) y describe estrategias que se pueden utilizar para superar los retos y mejorar las posibilidades de éxito del PP. El capítulo constituye un aporte fundamental a la discusión de cómo aumentar las posibilidades de que el PP sea duradero en el tiempo y significativo para la profundización de la democracia.

En el **capítulo 6**, Mariano Suárez analiza la problemática de las desigualdades sociales en los presupuestos participativos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay a la luz de los aportes de la literatura especializada sobre estos países. El interés se centra en la distribución de los recursos en los PP y la capacidad de inclusión social de los procesos analizada a través de las siguientes categorías: edad, sexo y nivel socioeconómico.

En el **capítulo 7**, Iván Sánchez y Mariano Suárez buscan sistematizar la evolución de los presupuestos participativos en Uruguay analizando a su vez las agendas de investigación de la temática en nuestro país. El capítulo además realizada una breve discusión sobre la evolución tanto en contenido, hechas como agendas de investigación de los PPs a nivel mundial como manera de calibrar mejor el análisis de Uruguay.

Mariano Suárez (DCS-Udelar)

Salto, abril de 2015

Capítulo 1

LOS PROCESOS DE INNOVACIÓN SOCIAL EN PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL MODELO DE ESTUDIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (MEPC)

Alejandro Noboa: Universidad de la República anoboa@unorte.edu.uy

Natalie Robaina: Universidad de la República natalie.robaina@gmail.com

Resumen: El artículo propone la discusión del componente social del MEPC. Introduce elementos conceptuales para construir las dimensiones posibles del mencionado componente. Se apela a Crozier y Friedberg en su excelente aporte sobre la dinámica de los actores dentro de las organizaciones. Actores, estrategias y juegos de poder. No podemos olvidar que los procesos de participación también son procesos organizacionales por tanto es bien relevante el aporte de estos autores para describir el componente social del MEPC y sus relaciones. Por otro lado, recurrir a Hoffman y su análisis dramático da pistas para ver los aspectos más microsociológicos de la participación ciudadana. En este sentido y procurando aterrizar los conceptos, se hace una enumeración tipológica de los actores de los procesos de participación ciudadana, la misma no pretende ser taxativa, ya que estos procesos no lo son. Si bien es cierto que no en todos los procesos están presentes todos ellos, sino que dependerá de las características concretas de los procesos, Presupuestos participativos, Mesas interinstitucionales territoriales, entre otras. Igualmente se mencionan algunas de las relaciones que se establecen entre el componente social y los demás componentes del modelo. Al final, y en el entendido de que ambas conceptualizaciones presentadas (Actores e interacción social) dan mérito a abordajes complementarios que se mencionan en el artículo, se bosquejan líneas metodológicas que pueden dar respuesta a la necesidad de estudiar estos procesos en perspectiva del componente social, siempre jerarquizando la necesidad de implicación concreta en el campo de estudio, aspecto que consideramos imprescindible.

El Modelo MEPC

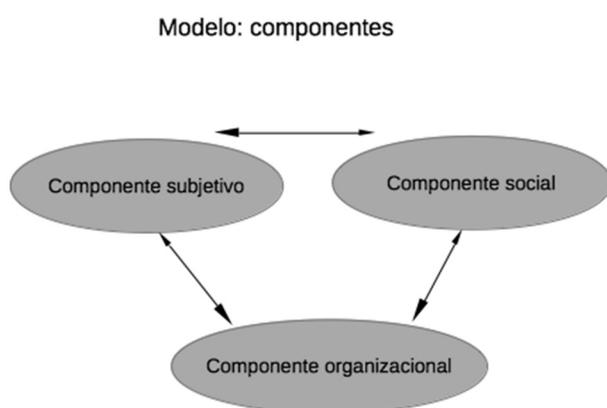
Es necesario aclarar que el modelo propuesto a continuación es exclusivamente para el estudio de los procesos de participación ciudadana desde las representaciones mentales de los participantes. El mismo fue propuesto en una primera formulación en un trabajo anterior de nuestra autoría en colaboración con la Profesora Robaina, aceptado para publicación por la Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social.

Como lo hicimos en los mencionados artículos, reiteramos que la *materia* que enciende el modelo son las expresiones de los actores, que luego se ordenan en función de los componentes del modelo. En este sentido y para entender este tipo de fenómenos proponemos un modelo de tres componentes y sus relaciones: un Componente Organizacional que articule las expresiones cuya referencia es el diseño, pero no el diseño como fue expresado por el diseñador sino el diseño como los actores participantes lo ven. En otras palabras la construcción social del diseño. Esto implica una visión de los actores acerca de la estructura que se define, algunas veces a través del diseño y otras veces a través del mismo proceso, una visión del funcionamiento y una visión de los objetivos que persigue y de sus logros. Un Componente Social que describa y jerarquice los actores relevantes en el proceso concreto, sus características sociodemográficas y de actuación, tanto actores individuales como colectivos. Por último un Componente Subjetivo, que agrupe las expresiones de los sentimientos últimos del sujeto, sus aspiraciones y satisfacciones, así como sus reglas más básicas de actuación individual, aspectos motivacionales, entre otros.

No es lo mismo que un investigador de la Ciencia Política analice lo que es el diseño como componente esencial del proceso y solo el diseño, ello implica la idea de que las consideraciones hechas sobre este impactan en el proceso. En otras palabras un diseño adecuado no es garantía para que un proceso de participación sea satisfactorio. Igualmente lo que podría decir un Sociólogo acerca de la fortaleza de los actores sociales (individuales o colectivos) no implica de por sí la bondad o no de ese mismo proceso o lo que podría afirmar un Psicólogo sobre la presencia de motivación que aseguraría un proceso participativo de calidad.

Nada de esto es totalmente cierto, sabemos que todo puede ocurrir y solamente daremos respuestas más acabadas si somos capaces de ver el todo por encima de las partes. Por ello es que incorporamos estas visiones en un mismo prisma donde vemos primero a cada uno en su manifestación individual, por separado y luego en sus relaciones mutuas, tal como se observa en la Figura N° 1.

Figura N° 1 – Componentes del Modelo



Fuente: Elaboración propia

¿Qué sentido tiene el que estos componentes conformen un único modelo? Es de esta forma que podemos analizar con una misma herramienta las expresiones sobre el diseño del proceso, sobre la actuación en el proceso de los implicados y sobre la dinámica de sus convicciones internas de cada individuo. Es decir todos los aspectos que involucran a la acción social de participación ciudadana.

Sin perjuicio de que según sean los intereses de la investigación que estemos desarrollando se pueden analizar uno, dos o tres componentes y que en cualquier caso este análisis abarcará también el transcurso del tiempo. Desde las percepciones el diseño de la política se conforma en un sistema mediador pero a su vez mediado, por las relaciones sociales dibujadas en el sistema social y en la subjetividad de los individuos en su vivencia concreta.

No se trata de un análisis de la realidad objetiva de estas cuestiones, sino estos en su configuración subjetiva si bien sabemos que esta tiene su manifestación objetiva. Se estudia 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.

La percepción de los actores conforma una totalidad coherente acerca del proceso vivido en la implementación de la política, que analíticamente se descomponen en los distintos elementos que se mencionan más adelante. Asimismo y con el objetivo de dar contenido al modelo, aceptamos los preceptos del interaccionismo simbólico (particularmente Hoffman como se verá más adelante) en los cuales lo que importa no es únicamente lo que el diseño de la política que dispone, sino el cómo los individuos y grupos interpretan esa dimensión normativa. Como los individuos y grupos subjetivan ese sistema de normas y lo expresan en sus dichos.

Volviendo al modelo y su dinámica, vemos que el componente organizacional está constituido por la percepción del diseño, y este facilita o inhibe la expresión de los diferentes grupos y clases que existen en una sociedad determinada (en su dimensión social). La participación pasa a ser así un componente configurador que influye sobre las manifestaciones de la sociedad en el proceso.

Tomando como ejemplo el caso del estudio sobre presupuestos participativos que realizamos en Salto y Paysandú, la percepción del diseño del proceso (colaborativo) en un caso, potenció la participación de las mujeres, adquiriendo estas un protagonismo de significación que no ocurrió cuando la percepción del diseño fue otra, más competitivo.

Pero también la percepción del diseño de la política es un componente mediado por el sistema social, las percepciones implican una reinterpretación de lo que está explícito en el reglamento, nadie se sabe de memoria (ni aplica mecánicamente) el mismo y ni siquiera su aplicación es estricta, sino que hay un espacio de mediación que facilita la amortiguación entre la norma y los miembros de la sociedad que participan en el proceso.

Eso hace que el diseño en su aplicación se vea ya modificado por los sujetos y se vea expresado en sus propias percepciones. El diseño resulta de esta manera un componente vivo que es repensado por los participantes a partir de sus vivencias durante el proceso y nunca queda estático en el tiempo.

Asimismo, hay otro componente que juega un papel fundamental en el modelo, es el componente subjetivo individual, más allá de las relaciones sociales que se puedan construir o expresar en el proceso, el mismo siempre resulta de una adaptación del individuo o más claramente de una adaptación de la subjetividad del individuo. Esto configura el otro componente del modelo: el sistema subjetivo individual o de la personalidad. Debemos reconocer aquí la deuda con uno de los clásicos de la literatura sociológica Tarot Parsons (1988), quien en su Sistema de Acción incorpora la dimensión de la personalidad como un subsistema constitutivo de la explicación de la conducta individual y social.

La relación entre sistema social y sistema de la personalidad la tomamos de Parsons (1988) cuando en su sistema de la acción, distingue y articula ambos componentes. Obviamente con diferencias, en nuestro caso la relación entre componentes es dialéctica y no funcional. Vale decir que no solo hay una relación de necesidad, sino también la hay expresa o potencialmente de conflicto y/o de mutua influencia y otra diferencia tiene que ver con el alcance del modelo. Este no se aplica a la totalidad de las acciones humanas sino solamente a los procesos de participación. En este capítulo nos concentraremos en analizar el componente social del modelo.

El componente social

La Sociología es la ciencia que estudia los procesos sociales y sus cambios en el tiempo. Realiza “*el análisis de la estructura de las relaciones sociales, tal como la constituye la interacción social*” (Peguin, 1984 en Marrero, 2006:23). Actores y sus relaciones. La estructura formada por estos y las estrategias que se reflejan en la actuación que desarrollan.

En los procesos de participación los actores individuales y/o colectivos desarrollan trayectorias muchas veces prefigurados en el diseño y otras veces construyen nuevos papeles durante el transcurso del proceso y esto es muy difícil de prever a excepción de analizar las estrategias que cada actor (individual o colectivo) traza para conseguir sus objetivos.

Las relaciones sostenidas en el tiempo, que los actores construyen en el proceso permiten definir la estructura del mismo, parte de ella está definida por el diseño y otras se conforman de acuerdo a la singularidad del proceso mismo y su historia. Es así que Shaw (1979), citado por Roda Fernández (1999) señala: *“cada componente del grupo ocupa en él una posición y la pauta de relaciones existente entre las posiciones dentro del grupo constituye una estructura de grupo”*, y añade, *“la estructura ejerce un influjo generalizado sobre la conducta de los miembros de ese grupo”* (Roda Fernández; 1999: 192).

Muchas veces los líderes sociales contingentes, o grupos de personas definidas en función de clases, género u otro factor asumen protagonismo o no, de acuerdo a las oportunidades que brinda el proceso en sí o el diseño del proceso que gravita en su favor. Enfrentar en un momento analítico el sistema organizacional con el social da juego a valorar la relevancia de uno u otro en un proceso concreto.

Será central estudiar desde esta perspectiva los problemas de liderazgo e influencia social y desarrollo de los grupos en la marcha del proceso de participación. Estos procesos exigen una cierta estabilidad y permanencia a lo largo del tiempo, exigen unos ciertos procesos de aprendizaje organizacional que los actores sociales procesan más o menos eficientemente desde el mecanismo de participación.

En este sentido podemos construir dos dimensiones de análisis: la primera de tipo más estructural, donde se observan las características de los actores y sus estrategias dentro del proceso de participación. Allí apelamos a la conceptualización hecha por Crozier y Friedberg (1990). La segunda dimensión, complementaria de la primera, apunta a describir la microsociología del proceso para ello se adopta la perspectiva interaccionista simbólica en particular la de Goofman (1981) en el análisis de las interacciones sociales.

La dimensión estratégica

Resulta interesante para analizar el papel de los actores y sus estrategias la visión dada por Michel Crozier y Erhard Friedberg (1990) en su libro *El actor y el sistema* (1990). Allí los autores estudian en profundidad como los actores (individuales y colectivos) cooperan o se enfrentan en pro de lograr sus objetivos a veces explícitos y otras veces tácitos. En este sentido los actores desarrollan juegos de poder con objetivos concretos independientemente del sentido de la organización, lo que inicialmente se jerarquizaba como una cuestión propia de la organización, donde unilateralmente se definían objetivos y se proponían planes. A la luz de estos estudios se observa que el rumbo de la organización depende y se entrelaza con las estrategias de los propios actores que forman parte y desarrollan su actividad en la organización. Al final no es la organización y su racionalidad la que determina el destino de los hombres y mujeres que en ella trabajan, sino que es el conjunto de estrategias de los actores en interacción con esa racionalidad -limitada- la que define el devenir del todo, por ello proponemos esta dimensión como relevante.

Figura Nº 2 - Esquema general de la teoría del actor y el sistema

Fuente: Tomado de Cárdenas (2005)



Ahora bien, en ningún caso resulta fatal el desenlace de acuerdo a los intereses o no de la organización en su conjunto, lejos está de las ilusiones de los diseñadores contar con tal poder de determinación, sino que las consecuencias devienen de un sistema más complejo formado por actores y sus estrategias. Por tanto estudiar e identificar a los actores del proceso permitirá describir también sus estrategias dentro de la organización que dibujan en la historia la marcha de la misma que resulta a todas luces mucho más sociológica que administrativa. La ilusión administrativista y política de controlar el funcionamiento organizacional mediante el diseño queda por tierra a los ojos del estudio de Crozier, emergiendo un nuevo protagonista: el poder.

No existen relaciones lógicas, ni siquiera racionales, sino que las relaciones entre los actores son de poder y en ello va la conquista de sus objetivos concretos, más allá de lo que la propia organización define como deseable o alcanzable. En este sentido la organización deja de ser un hecho explicado o predecible en todas sus manifestaciones para pasar a ser algo por explicar en función de los actores en juegos de poder, en ellos hay restricciones impuestas y contratos o acuerdos, todos y cada uno al servicio de sus objetivos. Hay concesiones y conquistas de los actores individuales y colectivos.

El poder deja de ser un producto lógico de una estructura formal para ser un bien escaso poseído por quienes son capaces de reducir las incertidumbres que siempre existen en toda organización. Lo que antes se creyó patrimonio del organigrama administrativo hoy se mira desde el sociograma y los juegos de poder de los actores en la organización. Claro está, esto no siempre es un signo de lucha y conflicto, la mayoría de las veces se trata de negociaciones y de acuerdos, más que de luchas expresas, lo que sostiene el edificio organizacional es justamente eso, una cultura de la convivencia donde las rivalidades y los enfrentamientos se resuelven vía acuerdos estratégicos sobre las zonas de incertidumbre que coexisten en cualquier sistema organizado, tal como se observa en la Figura N°3.

Figura N° 3 – Elementos del enfoque organizacional según Crozier



Fuente: Elaboración propia

En cualquier caso, no hay campo organizacional que no esté estructurado de alguna forma porque el poder es inherente a los grupos de personas, siempre está más o menos evidente. Asimismo ese poder se construye y se reconstruye socialmente y lo ejercen los actores según las circunstancias de la organización. Estos lo ejercen según sus objetivos y apelan para ello a toda la organización formal y sus reglas. Una norma deja constancia de obligaciones pero también de derechos, deja constancia de una determinada realidad y de un *deber ser, pero* también de espacios de incertidumbre que pueden ser utilizados y llenados por los actores de acuerdo a su conveniencia individual o colectiva.

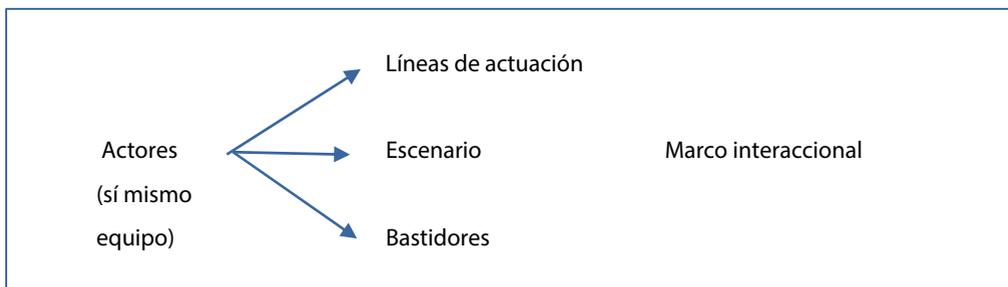
El modelo articula tres componentes para su análisis, ahora bien, cuando nos referimos al componente social observamos actores con determinadas características, actores que desarrollan estrategias, actores que desempeñan el juego dentro de la organización -ver figura N° 3-.

La dimensión microsociológica

En la perspectiva goffmaniana la mirada se enfoca en las interacción directa entre las personas, en este caso que nos ocupa, algunas serán signatarias de colectivos (públicos o privados) y otras serán individuos directamente involucrados. Plantea una relación dialéctica entre los marcos de la interacción y la creatividad de los actores dando pie a que la interacción si bien tiene el poder de modificar y transformar la sociedad sólo si transforma los marcos de la interacción.

Afirma que la interacción se desarrolla en el escenario donde conviven varias regiones: privada, pública, exterior y a su vez este modelo de interacción cuenta con varios componentes: actores, línea de actuación, escenario, bastidores, (ver Figura N°4) todos ellos jugando un papel principal en la dinámica interaccional. Allí las personas representan papeles de mejor o peor forma.

Figura N° 4 – Componentes del Modelo de Hoffman



Fuente: Elaboración propia

Recordemos también -ver figura 4- que Hoffman identifica dos tipos de actores en su metáfora teatral: el sí mismo y el equipo, vale decir que se pueden observar actores individuales y colectivos en el proceso de la interacción. Igualmente estos actúan pero no absolutamente libres, sino que lo hacen dentro de las reglas de actuación, si bien es cierto el actor otorga un rol transformador a la creatividad de los actores. Es el vínculo de filigrana entre creatividad del actor y las normas que especifican el diseño lo que separa de la actuación bajo la norma y/o el actor modificando la norma.

Igualmente, el desarrollo de la interacción social en su conjunto propone liderazgos, propone estructuras, propone papeles públicos y privados y propone escenarios de acuerdo a sus respectivas pertenencias institucionales, a sus respectivas representaciones y también a sus propias estrategias concretas delineadas en ese contexto de participación. Todas cuestiones que hacen a la interacción social directa cuya dinámica es la participación ciudadana. Es decir procesos donde el Estado pone a disposición de los ciudadanos parte de sus competencias de decisión, de ejecución o de evaluación de las políticas y programas públicos.

Recapitulando, tanto desde la perspectiva de Crozier y Friedberg como en la perspectiva de Hoffman el análisis de los procesos de participación se puede desdoblar para el estudio del componente social el primero en una perspectiva más desde los actores y sus estrategias y el otro analizando la microsociología de la participación, dando ambos una perspectiva complementaria y sólida a este análisis.

Al inicio de estos procesos seguramente los juegos que se produzcan serán menos determinantes de los mismos, la inexpertez circunstancial de los actores hacen que su participación, como sus iniciativas, se presenten con ingenuidad, luego con la experiencia y el conocimiento más profundo de las normas y reglamentos como del diseño de la política ya se tornan más estratégicos y buscan lograr acuerdos para lograr sus metas.

Los actores de la participación

Los actores de los procesos de participación podrán ser: individuales o colectivos, públicos, privados u organizaciones no gubernamentales (ONG), dependiendo del proceso como se diseña, aunque la hipótesis es que debe ser comprensivo de la realidad social. El carácter de cesión de jurisdicción o cesión de competencias (igualador social) que normalmente tienen estos procesos, hacen que los interesados en participar sean los sectores de la sociedad civil menos favorecidos cuando el diseño lo permite. Por ello, los que se implican en estos procesos son los movimientos sociales (organizaciones de trabajadores y estudiantiles, organizaciones de grupos minoritarios o de género, etc.), las instituciones educativas públicas, instituciones de salud pública, instituciones vinculadas a la seguridad pública, los partidos políticos, clubes sociales y deportivos, fundaciones, asociaciones civiles sin fines de lucro, agrupaciones vecinales, consejeros municipales, ediles y vecinos individualmente considerados con iniciativas comunitarias o de desarrollo social entre otras.

Analizando los procesos de participación en forma concreta se puede construir una tipología de actores de los mismos, son los siguientes:

a. Representantes de las políticas y/o programas nacionales: delegados ministeriales, técnicos ministeriales. Sus objetivos estratégicos coinciden con los formulados por las autoridades nacionales en cada materia, lo que estos actores realizan es la adaptación de la propuesta nacional a la escala territorial.

b. Representantes de las políticas departamentales: representantes de la intendencia, técnicos municipales: la coexistencia de tres niveles de gobierno habilita la existencia de estos actores que en casos formulan sus propios objetivos estratégicos y en casos, si el gobierno de turno coincide con el partido de gobierno nacional, sus objetivos son también coincidentes. No siempre es así y pueden erigirse como verdaderos animadores o ralentizadores de la acción del proceso de participación.

c. Instituciones de interrelación Estado – sociedad civil: instituciones educativas, SOCAT. Son instituciones públicas que sin ser ramificaciones territoriales de los Ministerios, tienen una larga tradición de trabajo, insertas en las comunidades, muchas veces cooperan en la socialización de los niños y jóvenes y otras veces asisten a problemas endémicos de las comunidades.

d. Comisiones vecinales y partidos políticos. Las primeras tienen su fuente de legitimidad en el gobierno municipal, pero también en casos son expresiones de las comunidades barriales. Los segundos son las instituciones de actuación política por excelencia en el sistema democrático. Algunas veces trabajan en forma permanente y otras en forma zafra, en tiempos electorales. En los procesos de participación su actuación está muy determinada por su posición en el gobierno o no.

e. Movimientos sociales (viejos y nuevos): trabajadores, mujeres, diversos, situación de discapacidad, entre otras. Se movilizan en torno a problemáticas concretas e intereses de grupos de presión. Algunos de formato tradicional, los trabajadores y otros denominados

nuevos movimientos sociales (mujeres, étnicos y situación de discapacidad, etc.). Su fuente de legitimidad es la propia sociedad civil y sus estrategias son variables en función de la composición interna. En casos son negociadores y propositivos y en otros son contestatarios y críticos. En esta época se mueven, la mayoría de las veces, por objetivos concretos

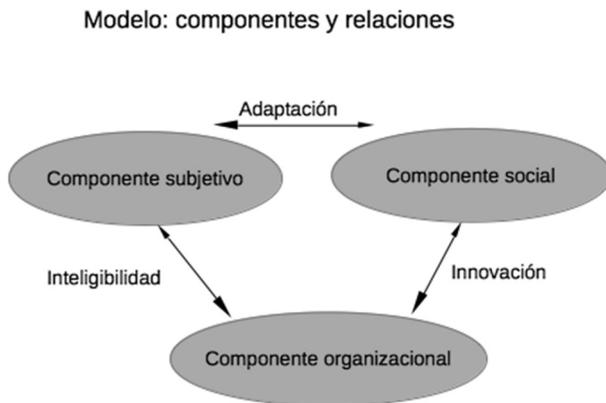
f. Ciudadanos individualmente considerados (independientes): algunos procesos de participación habilitan la actuación de personas independientes, ciudadanos críticos y con capacidad de propuesta que participan de los procesos con intereses variados. Muchas veces identificados con el interés general u otras veces en función de alguna idea propia de desarrollo de la comunidad o de infraestructura. Son activos y suelen tener conocimiento de los problemas de la comunidad y/o de la región.

Las relaciones del componente social con los demás componentes del modelo

El modelo en su globalidad se conforma de tres componentes, el social es uno de ellos, los otros dos son el psicológico individual y el organizacional. Ahora bien, describimos el componente social, que en su concepción articula los otros dos. ¿Cuál es el sentido de esta articulación?, ¿de qué forma se realiza?

El componente social tiene su dinámica propia pero también interactúa sistémicamente con los otros componentes mencionados. En otras palabras, las estrategias de los actores involucran sostener o transformar la dinámica organizacional, sea la estructura que prevee el reglamento o la dinámica del proceso de participación, los propósitos que se instalan, las rutinas organizativas que se implementan son puestas en tensión en función de las estrategias de los actores y sus alianzas circunstanciales o definitivas. Igualmente, los juegos de poder que los mismos sostienen en el tiempo presionan las estructuras o las soportan, pero nunca pasan ingenuamente por el proceso. Tal como se ve en la figura N° 5 las relaciones son de innovación.

Figura N° 5 – Las relaciones entre los componentes



Fuente: Elaboración propia

Los actores institucionales, más proclives a defender la institucionalidad del proceso, son puestos en jaque por los actores sociales menos formalizados como los movimientos sociales o incluso las comisiones vecinales y los partidos. No hay que olvidar que los procesos de participación ciudadana en la gestión pública representan la simbiosis entre el Estado y la Sociedad Civil y ellos dibujan un campo de tensiones, negociaciones y acuerdos por un bien común que es el poder público con todas las connotaciones no económicas y económicas que ello implica.

Conjuntamente con ello, aparece la organización territorial, que alcanza en esta época un protagonismo que no tenía antes. Las tensiones aumentan en función de que la integración territorial implica cesiones de poder, implica negociaciones de objetivos, implica alcanzar o en casos renunciar a objetivos locales muchas veces muy sentidos. El análisis de esta relación excede los propósitos de este artículo pero sin duda hay que abordarlas en otro momento.

En otro sentido, el componente social se vincula con el componente psicológico (ver Figura N° 5, relaciones de adaptación) en cuanto a que determinadas acciones cuentan con energías motivacionales o no, logran transformaciones en la personalidad de los actuantes o no. El ejemplo clásico es el efecto dignificador que poseen los procesos de participación en los sujetos que los viven, eso sin duda también potencia sus estrategias individuales y colectivas.

Estos círculos virtuosos son fundamentales a la hora de evaluar el sostenimiento de la participación, como también un efecto contrario la puede fulminar. Otras veces, el efecto potenciador en términos motivacionales viene dado por el logro de objetivos estratégicos descritos por el componente social, ambos componentes interactúan en un sentido u otro según se de la dinámica del proceso, difícilmente puedan producirse aislados.

Observar a los actores

Los procesos de participación implican una actitud investigativa comprometida, conocer estos procesos generan dispositivos de observación que muchas veces excede la mera actitud de observación simple para pasar a una actitud más participativa, asumiendo un rol dentro de los procesos o promoviendo activamente el desarrollo de las comunidades o grupos. En este sentido, -de compromiso- es posible plantear por lo menos dos formas de estudiar los actores de acuerdo al nivel que se pretende estudiar: el nivel estratégico o el nivel microsociológico.

En ambos casos las nuevas metodologías socioanalíticas parecen ser las más adaptables a estos propósitos, ya que incluyen en el proceso de conocimiento a los actores de la participación incorporando además el papel de fortalecimiento imprescindible para el éxito de estos procesos.

1. Si apuntamos a la dimensión estratégica es posible proponer una estrategia de observación participante para una primera aproximación y descripción, luego entrevistas con objetivo de construir sus estrategias y sus estructuras y el mapa de relaciones (Rodríguez Villasante y otros, 2009: 25). En este último caso el sociograma resulta ser una herramienta útil, en este sentido nos remitimos a la lectura del autor para ello. En este sentido también acordamos con el autor en que:

“Es un instrumento que nos va a permitir visualizar a los actores y grupos sociales presentes en el territorio y trazar las conexiones existentes entre ellos. Sirve para darnos cuenta de lo aislados o no que podemos estar en las tareas que nos proponemos, y de las

alianzas que precisamos y debemos hacer; y en este sentido a qué elementos o grupos “puente” debemos entrevistar para poder saber cómo colaborar en tareas comunes. También visualizaremos qué antagonismos son previsibles que nos aparezcan y como contrarrestarlos. Todo ello ponderando no solo los números de personas que puedan estar en cada situación, sino cuales son sus pesos y fuerzas reales de tipo socio-político y su capacidad de ayuda en nuestras estrategias.

Una posible aplicación de la técnica es repartir tarjetas en blanco: Unas con forma triangular para representar a actores con mucho poder simbólico o de convocatoria (y posiblemente externos al lugar concreto). Otras rectangulares para representar a los actores sociales organizados y locales. Y otras circulares para representar a sectores de población no organizados, que suelen ser la mayoría o para personas que se considera que son relevantes para el proceso. Cada cual rellena las tarjetas con los diferentes protagonistas existentes en el territorio y las pone sobre una pizarra o papel-continuo en una pared o una mesa para después relacionarlas.

Utilizaremos flechas que unan los diferentes actores en términos de **relación fuerte** (de dependencia, de colaboración...), **débil** (de aislamiento, de desinterés, de temporalidad...), **de conflicto, sin relación, relaciones indirectas** (un actor con otro a través de un tercero), etc. En el grupo se debate hasta llegar a un cierto consenso. Se reflexiona sobre las zonas donde el mapa se hace más denso en sus relaciones, donde estas se hacen más intensas, los bloqueos existentes, los elementos articuladores (dinamizadores) y los espacios vacíos de actores o de relaciones” (Rodríguez Villasante et al, 2009: 26).

Luego de identificados y caracterizados los actores y sus relaciones corresponde definir sus conjuntos de acción o estrategias asociativas, que son las que van a permitir resolver el proceso de participación en un sentido u otro. Las posiciones frente al proceso, sus proyectos, sus afinidades, sus acuerdos, su capacidad de negociación ante proyectos diferentes y/o sus conflictos.

Un proceso de participación es un continuum en marcha, en movimiento, que hace a los actores adoptar actitudes y posiciones dinámicas, movidos por principios de solidaridad e igualdad social o por el contrario, movidos por el individualismo y el logro de objetivos. Todo ello se pone en juego en un proceso de participación.

2. Si preferimos la dimensión microsociológica, aunque el empleo de ambas conjuntamente es recomendable y complementario, también plantearemos una estrategia de observación participación, con objetivos diferentes, más que para caracterizar a los actores en función de su representación o de los objetivos perseguidos, los caracterizaremos por su forma de presentación y de las modalidades de interacción que adoptan en el proceso. Obviamente que esto involucra discursos y contenidos además de gestos y símbolos compartidos.

En este caso la perspectiva más interesante, a nuestro juicio es la de Erving Hoffman (1981) en su *“Presentación de la vida cotidiana”*. El modelo dramático propuesto por este autor proporciona herramientas concretas para entender los procesos de interacción social a nivel microsociológico, sabedores de que la comprensión micro da elementos para entender los procesos mesociales e incluso los macrosociales. Categorías como actores, escenarios, bastidores, guion principal, regiones de actuación, etc. son claves para comprender las lógicas de manifestación de los actores en sus expresiones cotidianas que ayudarán luego a dar pautas de mejor funcionamiento para el proceso de participación.

En síntesis

El MEPC es una propuesta original que se hace desde el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización. Se han hecho algunas investigaciones con el objetivo de validarlo empíricamente pero es un constructo que está en pleno desarrollo.

En este artículo se ha presentado a la discusión uno de los componentes del modelo, sin duda es un trabajo incipiente y a su vez ambicioso, en ello estamos. La conceptualización en base a los desarrollos de Crozier y Friedberg como también de Hoffman, dotan al modelo de un sustrato teórico fuerte en su componente social, sin perjuicio de que la adaptación, como se dice, es embrionaria y exige una reflexión en el tiempo, estamos convencidos de la adecuación de estas perspectivas a la funcionalidad del modelo.

La enumeración tipológica de los actores involucrados en los procesos de participación ciudadana en la gestión pública, da cuenta de actores de diferente tenor que además desarrollan estrategias también diferentes de acuerdo a su pertenencia y a la lectura que hagan del proceso en función de objetivos propios y en casos negociados. Esto es así en la medida que se puede muchas veces predeterminar la estrategia de los actores colectivos institucionales y no institucionales en función de roles tradicionales, pero el eje territorial cruza estos esquemas y los modifica, modificando objetivos y estrategias. Asimismo la disputa por el poder y recursos estatales, hace emerger nuevos actores no tan tradicionales que se mueven con lógicas concretas y circunstanciales dificultando la predicción de comportamiento en el desarrollo del proceso de participación.

Se han descrito en este artículo herramientas conceptuales que han permitido definir con más precisión el componente social y sus relaciones con los demás componentes que integran el modelo, este no es un camino cerrado, sino más bien un desafío abierto y sin dudas apasionante.

Referencias Bibliográficas

Cárdenas Aguilar, T. (2005). La decisión: confrontación entre la propuesta teórica de Lucien Sfez y la de Michael Crozier y Erhard Friedberg. Universidad Pedagógica de Durango, N°4.

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). El actor y el sistema. Alianza Editorial: México.

Goofman, E. (1981). La presentación de la persona en la vida cotidiana. Amorrortu: Buenos Aires.

Noboa, A. y Robaina, N. (2013). Una estrategia metodológica para el estudio de los procesos de participación. En *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe (aceptado).

Noboa, A. (2015). *Procesos sociales y percepciones de los actores. El modelo “MEPC”¹ para el estudio de la participación ciudadana en la gestión pública*. Revista Internacional de Organizaciones. Universidad de Rovira i Virgili. Tarragona.

Noboa, et al. (2013). *Mecanismos de Participación Ciudadana: la gestión pública de los Presupuestos Participativos, una mirada desde sus protagonistas*. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Salto (aceptado)

Peguin, (1984) *Dictionary of Sociology*. Penguin: Londres.

Roda Fernández, R. (1999). La estructura del grupo: estatus, rol, normas y cohesión, en Gil Rodríguez, F. et al *Introducción a la Psicología de los grupos*. Pirámide: Madrid.

Rodríguez Villasante et al. (2009). Manual de metodologías participativas. Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS). Madrid.

¹Model for the study of the citizen participation.

Capítulo 2

EL ESTADO Y LAS POLITICAS SOCIALES EN ELSIGLO XX: SU LEGADO PARA EL SIGLO XXI

Natalia Bisio: Universidad de la República. bisio.carvallo@gmail.com

Resumen: Los cambios en el contexto actual, principalmente los referidos a la concepción y rol del Estado en los procesos de ciudadanía y de desarrollo social de nuestras sociedades, han impactado fuertemente en la gestión de la política pública, entendida ésta como el curso de acción deliberadamente diseñado y aquel efectivamente seguido por los actores gubernamentales en relación a las cuestiones definidas en la agenda pública.

Hoy día, el conjunto de transformaciones sociales, económicas y políticas que atraviesan las democracias modernas, han reavivado viejos debates en relación a las formas de concebir y producir el bienestar social, materializadas en las políticas sociales. En este marco, el trabajo que se presenta, recorre las distintas representaciones que fue asumiendo el Estado en América Latina en el transcurso del siglo XX para dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social, y sus actualizaciones en los albores del Uruguay del siglo en curso.

El Estado y la construcción del orden social en el siglo XX

Sin intenciones de introducirnos en la escabrosa tarea de definir al Estado y rescatando el carácter histórico y social de su naturaleza, podemos decir que sus principales elementos comenzaron a gestarse hacia finales del siglo XV para designar una realidad política original producida en la Europa moderna y capitalista. Poniendo énfasis en el historicismo, el nacimiento de este Estado es inseparable pues, del despliegue del capitalismo así como también de sus transformaciones.

El Estado moderno responde a la necesidad de crear una nueva realidad como condición indispensable de una convivencia pacífica, capaz de generar las condiciones de reproducción del proyecto modernizador. Primero es una invención que surge en el campo de la filosofía política entre los siglos XVI y XVII cuya materialización se produce en los siglos XVIII y XIX. *“El Estado es primero un proyecto, una necesidad sentida, luego algo real que cumple con lo que se le pide”* (Sotelo, 1984: 43). Así pues, el Estado surge para controlar “la guerra de todos contra todos” que se desata en la modernidad ante la crisis de las estructuras sociales, políticas y económicas pre-existentes, y sobre todo como la forma de institucionalización política - desacralizada y basada en la universalidad de la razón- que hace posible el nacimiento y la consolidación de la sociedad capitalista.

La eliminación de los poderes políticos dispersos, característicos de la sociedad medieval, fue despojando a la sociedad de toda forma de poder político, nivelando a los individuos en su condición de sumisión ante el poder absoluto, universal y supremo del Estado; un Estado que se convierte en realidad cuando asume el monopolio legítimo de la violencia sustentado en una organización burocrática que garantiza su eficacia entendida como la expresión más acabada de la racionalidad instrumental.

La consolidación en el siglo XIX del Estado y de la nación –sustentados en el ideario del positivismo jurídico–, dieron surgimiento a lo que Portantiero (1984: 56) denominó *“moderno imperialismo territorial, militar y empresario que fusionó a las cúpulas políticas y económicas de las naciones centrales”*. Esta centralidad soberana forjó una organización del poder basada en una relación de confrontación entre el individuo y el Estado; un estado capitalista capaz de absorber las demandas de todos los actores sociales significativos de la sociedad bajo el manto hegemónico de la democracia como sustento del equilibrio entre sociedad civil y Estado.

La relación de lo social y lo político ha pautado el devenir de las democracias modernas, signadas por un creciente nivel de complejidad social que le exige al sistema político, redefinir sus formas de hegemonía. Así pues, las distintas fases por las que la democracia como construcción moderna ha transcurrido (y por ende, la relación entre Estado y sociedad que cada una de ellas erigió), son producto de los modos de desarrollo imperantes en cada fase del capitalismo.

Ahora bien, recuperando los aspectos más relevantes del devenir histórico del Estado moderno en América Latina, sobresalen algunas singularidades que merecen ser destacadas. La primera de ellas refiere a lo que Sotelo (1984) denomina el nudo del problema: el surgimiento europeo de Iberoamérica y por tanto el eurocentrismo de las clases dirigentes en la construcción de los estados latinoamericanos combinado con elementos autóctonos provenientes principalmente de las culturas indígenas y africanas. Esta particularidad se funda en la relación colonial que moldea y permite explicar las formas de dominación y de construcción del orden que fueron desarrollando (cada uno con sus singularidades) las naciones latinoamericanas en términos sociales, económicos y políticos. En este sentido, si bien es notoria la huella del modelo de Estado europeo en los casos latinoamericanos, sería un error explicar la variedad de formas que asume en ellos a partir de un reduccionismo conceptual e histórico. Las diferencias étnicas, sociales y culturales que caracterizan al continente, exigen pensar el devenir de sus estados en términos particulares.

Otro aspecto que resulta relevante destacar refiere a la idea desarrollada por Ansaldi (2012) quien analiza las continuidades, persistencias y recurrencias que, sin rupturas radicales, atraviesan el devenir histórico de la matriz institucional del orden vigente en los países de América Latina. La combinación de matrices societales heterogéneas (plantación, estancia y hacienda) con un ordenamiento jurídico-político ecléctico, fue pautando y consolidando una forma de ejercer el poder que fusionó –en muchos casos, acriticamente– teorías y prácticas divergentes en las que se refleja la tensión irresoluble entre la puesta en práctica de principios liberales (tales como la libertad personal, la imparcialidad, la libertad individual y la democracia) y la reproducción de prácticas de dominación oligárquicas y aristócratas. En este sentido, se visualiza desde la génesis de los movimientos independentistas hasta las distintas formas que asumieron los estados modernos en el siglo XX, la existencia de fuerzas (tanto en el campo ideológico como en el de la acción de los sujetos colectivos) que se debaten entre el mantenimiento del statu quo y la incorporación de prácticas reformistas tendientes a acrecentar las bases de las democracias.

Las políticas sociales como herramientas del Estado en su abordaje de la cuestión social

Pensar la política social en este marco implica pues delimitarla en términos de un conjunto de acciones y principios mediante los cuales el Estado organiza y orienta su intervención en de protección y de bienestar social. Definir el contenido y por lo tanto la concepción de tales acciones no es más ni menos que definir cuáles son los problemas sociales que se inscriben en la agenda pública de una comunidad política; reflejan por ende, una forma de concebir, organizar, producir y distribuir el bienestar (Adelantado, 2009), así como una expresión del rol que le compete al Estado, al mercado, a la sociedad civil y a la familia en ello.

Diversas son las formas en las que se ha definido y se define la política social. Una de ellas es la realizada por Juan Pablo Terra, quien entiende por ella al *“conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente”* (1990: 8). Según el autor, dado que la distribución del producto generado por la sociedad no se realiza en función de las necesidades de la gente, sino como retribución del aporte de cada persona, es necesaria la implementación de un sistema de políticas sociales que permita superar las desigualdades que provoca dicho modelo distributivo a fin de construir una sociedad más humana.

Desde otra mirada José Paulo Netto (1997) sostiene que *las políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores, a que el Estado a veces, responde con anticipaciones estratégicas* (Montaño, 1999: 18). Sin embargo la dinámica de las políticas sociales no se agota en dicha tensión. En este marco de enfrentamientos por intereses contrapuestos, el Estado, al buscar legitimación política a través del juego democrático, se torna permeable a las demandas y reivindicaciones de las clases subalternas. Solamente en estas condiciones, manifiesta el autor, las secuelas de la cuestión social pueden tornarse objeto de una intervención continua por parte del Estado. En este sentido, las políticas sociales son vistas como:

“instrumentos tanto de preservación y control de la fuerza de trabajo como de contratendencia al subconsumo, y en el nivel estrictamente político, ellas operan como un vigoroso soporte del orden sociopolítico dentro de la dinámica contradictoria del desarrollo del capitalismo monopolista” (Netto en Montaña, 1999:17).

Para el autor la intervención estatal sobre la cuestión social se realiza de forma fragmentada y polarizada, retirándola así de la contradicción capital-trabajo. De esta forma, la política social es convertida en políticas sociales, transfigurando los problemas sociales en problemas personales y fundando su intervención no en las causas sino en las secuelas de la cuestión social. Las políticas sociales actúan como reguladores de mecanismos económico-sociales y políticos, a la vez que conducen al disciplinamiento psicosocial de los individuos. Sin embargo, su funcionalidad con el orden político-económico, no puede llevarnos a entenderlas como naturales mecanismos estatales puesto que ellas son el resultado contradictorio, tenso e inestable de las luchas de clases.

El desarrollo de mecanismos neocorporativistas para la organización de las demandas sociales y la elaboración de las decisiones políticas, le asigna un papel protagónico a la negociación continua entre intereses organizados en la construcción del consenso social; el mercado se politiza y el Estado se transforma en un agente activo en las relaciones económicas, orientando su accionar en función de la capacidad de presión y de poder de los actores sociales. De esta forma conviven en el sistema político moderno, organizaciones de intereses, partidos políticos, instituciones representativas y burocracia administrativa. En el Estado Social de Derecho el modelo de gobernabilidad que permitió la legitimación de un patrón de crecimiento económico compatible con la ampliación de la ciudadanía y del bienestar, se basó en la interacción entre el gobierno administrativo, el capital y el sindicalismo como mecanismo regulador al tiempo que promotor de dicho crecimiento (ídem).

El Estado Social tiene por finalidad *“integrar a la población a través de la seguridad social, de una igualdad acrecentada y de una cogestión político-social”* (Ritter en Montoro, 1998:179). En este sentido la política de protección social refleja el compromiso político-social entre las fuerzas del mercado y de las instancias políticas de la sociedad para integrar los conflictos

sociales emergentes en el capitalismo avanzado. Ahora bien, retomando los aportes de Tittmuss (1981), existen dos formas político-organizativas en las que se organiza el bienestar: una de tipo *residual* en la que el bienestar social constituye una función marginal del Estado dirigida a cubrir un mínimo de subsistencia elemental, y otra de tipo *desarrollista o democrático-social* del Estado de Bienestar, donde el Estado aparece como la instancia principal de provisión del bienestar para todos los ciudadanos, orientando a la plena realización y autonomía del individuo (Montoro, 1998). Entre estas dos opciones (en su mayoría tendientes a una intervención moderada a residual y en ningún caso en estado puro) se desarrollaron los Estados de compromiso en América Latina, consolidando el protagonismo del Estado, de los partidos políticos y de los grupos corporativos como los representantes e intermediarios entre éste y los ciudadanos.

“El proceso que transcurre entre el Estado Liberal de Derecho y el Estado Social implicó no solamente el pasaje de una etapa competitiva del desarrollo capitalista a otra monopolista, sino que significó un cambio en las formas de relacionamiento entre la política y las masas. Esta historia sintetiza la transformación del antiguo estado político enfrentado a la Sociedad civil en un sistema político complejo, montado sobre el peso de organizaciones (...) el pacto estatal moderno se presenta como un pacto corporativo y no un pacto entre ciudadanos” (Portantiero, 1984: 59)

Sentando las bases del Estado neoliberal

En un contexto de grandes movilizaciones, la década de los sesenta comienza a cuestionar las bases sobre las que se sentó el modelo de desarrollo económico, político y social del Estado democrático. La explosión de nuevas ciudadanías y de nuevos nudos culturales de conflicto colocan la crisis no sólo en el modo de producción capitalista sino sobre todo en la racionalidad del propio modelo civilizatorio. La pérdida de confianza en el Estado como único poder capaz de asegurar el orden y el progreso de la sociedad, produjo un giro en el proceso de “politización de lo social” que caracterizó al Estado Democrático en su devenir histórico, desde su concepción en tanto Estado liberal de Derecho hasta su concepción como Estado Social.

El resurgimiento de los micropoderes que operan en el seno de la vida social (y que habían sido subsumidos en un consenso democrático asociado a una tendencia de crecimiento económico aparentemente ininterrumpida), puso en jaque el monopolio político del Estado y con ello el ideal democrático y de desarrollo económico que estructuró la vida social y política de Occidente (ídem).

“Por izquierdas y derechas la crisis es definida como crisis de gobernabilidad (...) El Estado ya no puede cumplir con su doble función de acumulación y legitimación (...) es el compromiso entre democracia y capitalismo tal cual había sido constituido el que entra en cuestión” (ídem: 66).

En este nuevo contexto, renacen vigorosamente los viejos postulados liberales basados en la salvaguarda de las libertades individuales, privilegiando la mirada garantista de la libertad negativa por sobre aquella transformadora de la libertad positiva. El *minimal state* aparece como el modelo ideal de gobierno político al tiempo que el mercado es considerado como el único capaz de asignar valores en una sociedad en la que la organización pierde protagonismo ante la veneración del individuo...El discurso neoconservador basado en el exceso de democracia generado por los estados de compromiso, fue el corolario perfecto para la instalación en gran parte de los países latinoamericanos –sobre todo en los del cono sur–, de las dictaduras militares con la finalidad de restituir “la gobernabilidad” de estas naciones. Iniciado el período de las dictaduras, se volvió a insistir en que la única alternativa eficaz para generar bienestar en la población, era la acumulación del producto. De este modo, en el marco de un modelo estatal burocrático, autoritario, de seguridad nacional, se recortó el gasto público destinado a las políticas sociales, se liberalizó la economía y se buscó, vía represión, evitar los estallidos sociales.

En la década del ochenta, la receta fue apostar al achicamiento del Estado, predominando políticas neoconservadoras y “estandarizadas” dirigidas a *“intentar modificar los déficits sociales históricos del continente y a la vez mitigar los costos transicionales que suponía el cambio de orientación socioeconómica* (Midaglia, 2000:17). La redefinición del papel del Estado se tradujo en la reducción y retiro de su intervención en las áreas tradicionales; entre ellas el área social.

En este aspecto, las alternativas planteadas, apuntaron a la privatización de los servicios sociales y/o al traspaso de la responsabilidad de su prestación a la sociedad civil, argumentando la eficiencia y eficacia de los agentes civiles en la gestión de tales servicios debido a su supuesta “inmunidad” frente a los vicios burocráticos estatales, y su capacidad para movilizar a los sectores desposeídos en la efectivización de sus derechos sociales (Bresser Pereira y Cunill, 1998).

En este contexto, el principio de universalidad es enfrentado de forma excluyente y parece ser desplazado por el de focalización. Este nuevo criterio de orientación de las políticas procura que los recursos sociales públicos, que toda la población contribuye para generar, sean destinados específicamente, para aquellos sectores donde son necesarios y suficientes, intentando incidir principalmente sobre la renta familiar (Pastorini, 1995). Ello supone una reasignación de los recursos públicos para atender la situación de grupos sociales específicos que se encuentran en situación de pobreza o exclusión social.

De este modo, en la década de los 80, la focalización aparece como sinónimo de selectividad y como requisito para garantizar la eficiencia en el abordaje de la cuestión social. Los programas de focalización de la pobreza se convierten en la nueva modalidad de la política social, donde se promueve una reducción del gasto público social, y un cambio tanto en la direccionalidad de los servicios sociales como en la concepción de las políticas públicas y el concepto de ciudadanía que las sustenta (Midaglia: 2000). Estos programas, conocidos como fondos de inversión social, ideados principalmente, por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal -BM y FMI-, son aplicados por los gobiernos de la región con el fin de rectificar los errores de las políticas sociales del pasado y adaptarse a los requerimientos de la actualidad, caracterizada por la globalización; surgen con el fin de compensar los costos del ajuste de la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de varios países de América Latina. En efecto, tal como lo manifiesta la autora, Bertha Lerner, *“fueron las mismas instancias neoliberales quienes aplicaron tales programas como paliativo ante el deterioro social ocasionado por la estrategia neoliberal”* (Lerner, 1996: 95).

En la década del noventa, ante los resultados inesperados de tales políticas y el aumento de los índices de pobreza, la apuesta se dirigió a la reforma del Estado, incorporando a las medidas conservadoras (ajuste fiscal, redimensionamiento de la actividad productiva del Estado y apertura comercial), medidas de corte progresista tales como la profundización del régimen democrático y la ampliación del espacio público no estatal. La necesidad de recuperar el “edificio institucional público” para garantizar la sustentabilidad de las nuevas políticas, le imprimió al Estado un doble desafío, económico y político. Económico, en la regulación de un mercado dinámico y globalizado, y político en la consolidación de su autoridad y autonomía (Evans, 1997). Este modelo de desarrollo impulsó procesos de reforma social en condiciones de fuertes constreñimientos económicos e insuficiencia de recursos fiscales los que, lejos de reducir los niveles históricos de desigualdad social existentes, profundizaron las carencias y déficit de los sistemas de seguridad social, acentuando con ello, la fragmentación del tejido social (Lerner, 1996).

El abordaje de la cuestión social así concebido, significó (o pretendió significar) una ruptura con el paternalismo que caracterizó la implementación de las políticas tradicionales, reflejada en su establecimiento por acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y los pobres, sin la presencia de corporaciones y sindicatos -los actores históricamente encargados de tramitar beneficios sociales a cambio de apoyo político-; y en el compromiso que implicó la participación de estos sectores en el combate a la pobreza como mecanismo para generar las condiciones mínimas de gobernabilidad (ídem).

Lineamientos generales de la intervención socio-política en el estado neoliberal²

1. Hay que focalizar los recursos disponibles en los sectores de extrema pobreza, evitando beneficiar a los sectores medios.

Este lineamiento lleva implícito el riesgo de profundizar los procesos de exclusión y segregación de la comunidad beneficiaria. La pura focalización, no sólo excluye a sectores que, aún en condiciones de pobreza tienen la posibilidad de satisfacer algunas de sus necesidades, y por lo tanto ya no son beneficiarios de las prestaciones; sino que además, deja fuera del foco de atención, a los sectores más pobres, puesto que *“poseen poca o ninguna importancia desde el punto de vista económico y político para el capital.”* (Pastorini, 1995: 9)

Esta reorientación refleja por un lado, la emergencia de un pensamiento reformador acerca de la función del Estado; y por otro, el surgimiento de nuevas formas de intervención estatal que implican la implementación de nuevos criterios de selección de los beneficiarios y de nuevos dispositivos institucionales de política social. Se trata de políticas focalizadas de “compensación social”, con un fuerte matiz descentralizador, inspiradas en estrategias de “focalización” del gasto social y las técnicas de “selectividad” de prestaciones, que a menudo revisten un carácter asistencial con gestión territorializada, en respuesta a los efectos del empobrecimiento y la desagregación social, considerados como costos sociales del proceso de ajuste estructural (Peñalva, 1996).

En efecto, esta modalidad de política social, promulga un modelo más restringido de intervención estatal con una mayor selectividad de los beneficios y las prestaciones públicas, así como también la focalización sobre “target groups”, integrados por los grupos pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la población. No obstante ello, la pura

² El contenido teórico manejado en este apartado, es tomada de José Luis Coraggio (1996): “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”. En: *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*. Com. Peñalva, S. y Rofman, A. Ed. Nueva Visión. Bs. As.

focalización puede endurecer y consolidar las condiciones de pobreza de la población, en la medida que no puede responder a la demanda de los pobres por integración social. Sumado a ello, otro aspecto que se desprende de este lineamiento refiere al uso político clientelar que, los encargados de llevar adelante la implementación de tales programas, le puedan dar. Este aspecto se convierte en una variable cuyo reconocimiento y control resulta fundamental para el cumplimiento de los objetivos de aquellos (Lerner: 1996).

2. Aunque es inevitable recurrir al Estado en una primera etapa, hay que movilizar a las propias comunidades beneficiarias para que aporten recursos y descarguen al Estado de esta responsabilidad en el futuro.

Este supuesto pone de manifiesto la necesidad de estimular el desarrollo de iniciativas localizadas provenientes de la sociedad civil tendientes a enfrentar las necesidades sociales colectivas y fortalecer su capacidad de organización y gestión de servicios comunitarios en el entendido de que se trata de una esfera separada del accionar político y por lo tanto de “sus vicios”. Tal como lo plantea Coraggio (1996), ello requiere pensar políticas que apunten al desarrollo económico popular cuya sustentabilidad no dependa de los recursos provenientes del Estado u otros actores externos. En este sentido, es necesario repensar la política fiscal, redefinir el papel del municipio y de la sociedad civil en la gestión y administración de los recursos públicos. Sin embargo, en la medida en que solo los organismos públicos, a través de sus potestades tributarias y coactivas, tienen la posibilidad de obtener ingresos para la redistribución; el Estado y el municipio siempre van a tener un rol insustituible en la implementación de las políticas sociales (Rodé, 1990).

3. Hay que cuantificar el grado de desarrollo humano (o la calidad de vida) para plantear metas cuyo cumplimiento y eficiencia puedan ser evaluados. La medición debe hacerse a partir de la situación de individuos agregados por género, etnia, etc. para controlarlos por inequidades específicas.

Aunque resulta de suma importancia realizar evaluaciones que midan el impacto de los diferentes programas, el hecho de efectuarlo a partir de la situación de individuos, agrupados por categorías, desconoce la relevancia que la estructura y dinámica de la comunidad a la que pertenecen tiene, en tanto condicionante de gran parte de sus vidas, así como también del modo de producción a partir del cual se distribuyen los lugares en la estructura social. En efecto, este enfoque, en tanto propone la realización de evaluaciones de forma fragmentada, pierde la visión de totalidad de la situación, poniendo en riesgo la eficacia de la focalización y acelerando el proceso de desintegración social que viven estos sectores.

4. *Hay que evitar el asistencialismo transfiriendo o formando capacidades autónomas en las comunidades beneficiarias.*

Este criterio, refleja la intencionalidad de aumentar en la sociedad civil organizada, su capacidad de iniciativa y de gestión de los servicios públicos, como medio para superar la rigidez en torno al mercado y al Estado; y por otro, generar mecanismos que desarrollen su capacidad para incidir en la vida política de la sociedad, manteniendo una lógica colectiva y una fuente de inserción local. En este sentido, los procesos de descentralización político-administrativo, resultan claves en la generación de actores locales capaces de asumir la cogestión de las políticas sociales y la dinamización de la comunidad en la elaboración, ejecución y evaluación de las mismas. Se trata de fortalecer los lazos sociales, de multiplicar los lugares intermediarios de composición social, de reinsertar a los individuos en redes de solidaridad directas.

No obstante ello, la experiencia latinoamericana da cuenta que la invisibilización de la compleja relación entre Estado y sociedad civil, así como la responsabilización por el éxito y/o el fracaso de las intervenciones en las propias comunidades que viven los procesos de descuidadización, no han permitido alcanzar las bondades del modelo propuesto. En efecto, los programas de focalización no han logrado unir a las comunidades pues no han sabido y o podido promover una gestoría social ni estimular una participación política autónoma de los pobres, pues éstos siguen dependiendo de las autoridades locales para la

instrumentalización de los mismos. Por otra parte, en muchas circunstancias, a partir de la implementación de tales programas, se crean nuevas clientelas en torno a grupos gobernantes en retribución a los beneficios sociales otorgados; convirtiéndose así en mecanismos de convencimiento y cooptación política (Lerner, 1996).

5. Se consideran centrales los conceptos de eficiencia y eficacia, pero relativos a metas cuantitativas predeterminadas.

Valorar la eficiencia y la eficacia de estos programas en función de metas preestablecidas si bien puede “ordenar” y orientar la intervención, no sólo corre el riesgo de desconsiderar la participación de los afectados en la elaboración del programa, sino también, niega la posibilidad de su readecuación en función de las características inherentes al proceso de implementación de la política. Desde una perspectiva que apunta al involucramiento de los afectados en la elaboración de las políticas, los diferentes -y a veces conflictivos- objetivos que se plantean, exigen espacios y tiempos que trascienden las metas pre-establecidas, para construir consensos sociales con una participación representativa de los involucrados a partir de sus necesidades (Coraggio, 1996).

Aciertos y desaciertos de la estrategia neoliberal

Teniendo en cuenta lo expresado anteriormente, podemos decir que, la intervención a través de programas focalizados gana legitimidad en tanto se dirige a los más pobres, les hace participar en la búsqueda de satisfactores para sus demandas, pretende instrumentarse desde una relación más directa entre gobernantes y gobernados, puede resultar más eficaz para alcanzar a personas que no están cubiertas por programas regulares en mayor escala y logra detener conflictos políticos y sociales...en definitiva, permite conservar la gobernabilidad y la estabilidad del país (Lerner, 1996).

No obstante ello, la selección de un grupo objetivo, en muchas ocasiones, excluye a importantes segmentos poblacionales del acceso a ciertas prestaciones, dejando librada la satisfacción de sus necesidades, a las leyes y variaciones del mercado.

En efecto, no alcanza con brindar servicios y bienes de manera focalizada a los sectores más pobres, sino que además, es necesario atender a aquellos que se encuentran en el umbral de la pobreza debido a la reducción de una serie de servicios universalmente accesibles. A su vez, a la complejidad que implica la definición de los grupos beneficiarios a partir de un universo sumamente heterogéneo como lo es la pobreza, se le suma la problemática vinculada a la definición de las instituciones públicas y/o privadas responsables de la implementación de estas iniciativas, con modalidades organizativas y de participación diferentes, y la consecución de fuentes de financiación que garanticen la reproducción de tales programas, trascendiendo los lineamientos de cada de gobierno, pueden dificultar la eficacia de estas políticas.

Por otra parte, desconocer la estructura social de las comunidades a las que están dirigidos, así como la funcionalidad que estos programas cumplen en el mantenimiento de un orden socio-político y económico preestablecido, constituyen barreras significativas para el logro de resultados eficientes en el abatimiento de la pobreza. Entidades como la familia, los hogares, organizaciones vecinales u organismos no gubernamentales, reducen o amplían el impacto de los procesos estructurales a la vez que condicionan la forma en que las comunidades generan sus procesos de integración social.

Esta forma de abordar las manifestaciones de la cuestión social mediante programas de focalización no es objeto de debate por los correctivos que significa frente al modelo basado en las políticas tradicionales. La controversia se centra principalmente, en las grandes expectativas que éstos suscitaron, ya sea, como mecanismo que, más allá de aliviar la pobreza de los más marginados, permitiera generar empleos e impulsar el desarrollo económico de áreas marginales; ya sea como medio para construir una democracia directa en que los pobres se transformarían en portavoces de proyectos sociales y económicos más ambiciosos y abarcativos.

En este sentido, Gabriel Siri (en Lerner 1996: 58), desde una mirada crítica, señala que *“los programas de focalización están diseñados para aliviar la situación de algunos pobres”, no para combatir la pobreza estructural*. Destinar recursos a los sectores pobres es condición necesaria pero no suficiente para la superación de la pobreza y garantizar su integración social; atacar las causas del fenómeno implica reconocer la necesidad de construir formas de relacionamiento y de interacción más equitativas entre las personas que promuevan la incorporación de los sectores pobres a los procesos de participación y toma de decisión política.

A partir de las experiencias vividas en distintos países de América Latina, se desprende que si bien estas políticas tuvieron la intención de generar mecanismos de participación capaces de promover un acercamiento entre quienes elaboran las políticas y quienes se benefician con sus prestaciones, en varias oportunidades, se han convertido en mecanismos de creación (o re-creación) de clientelas políticas, destinando los recursos disponibles a fines particulares, perdiendo credibilidad en tanto dispositivos para aliviar la pobreza y generar nuevas formas de gobernabilidad (Lerner: 1996).

En este sentido, tal como señala Ansaldi (2003) un indicador incuestionable de los efectos perversos provocados por la implementación de las políticas neoconservadoras de ajuste estructural, es el incremento de la pobreza en toda la región.

“No hay fuente estadística que no registre este dato (...) la información consignada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su Panorama Social del bienio 2000-2001, muestra que entre 1980 y 1999 el número de hogares pobres de la región pasó de 24.200.000 a 41.300.000 (en términos relativos, 34,7 y 35,3 por ciento del total de hogares, respectivamente). A su vez, dentro de esos hogares pobres, 10.400.000, en 1980, y 16.300.000, en 1999, eran indigentes” (Ansaldi, 2003: 68).

El Estado y el Uruguay en los albores del Siglo XXI

Los primeros años del siglo XXI, estuvieron marcados por el resurgimiento de agudas crisis económicas que afectaron a toda la región, poniendo en tela de juicio el tratamiento segmentado y coyuntural de las problemáticas de los sectores sociales más desfavorecidos, así como también las dificultades que ese modelo de intervención estatal presentaba para dar respuesta los nuevos riesgos sociales. En efecto, luego de más de una década de políticas sociales signadas por la focalización del gasto y la fragmentación del abordaje de las problemáticas sociales, en el año 2002, se desata una crisis económica muy significativa que revierte la tendencia de crecimiento y de reducción de la pobreza que tenía el Uruguay y la región, marcando un momento clave en el proceso de reestructuración del Estado y de su intervención en “lo social”.

En este contexto sociopolítico y económico, la instalación y/o recreación de los denominados Ministerios Sociales o Secretarías de Desarrollo Social (según cada país), puso de manifiesto la necesidad de adecuar la esfera pública para la atención permanente de situaciones de vulnerabilidad social, reorganizando la provisión pública dirigida a grupos sociales específicos mediante el ordenamiento y la articulación de servicios y programas de corte asistencial dispersos en distintas dependencias ministeriales (Midaglia y Castillo, 2010). Casi tres décadas de estrategias residuales de protección focalizadas en la figura del pobre, acompañadas por la privatización y/o tercerización de servicios públicos; así como por la puesta en marcha de espacios de “excepción institucional” en distintos niveles de la Administración Pública para la atención de la pobreza y la vulnerabilidad social, le impidieron al Estado acumular experiencia de gestión institucional y de relacionamiento con actores sociales vinculados a estas problemáticas, haciendo de esta modalidad de intervención, un ámbito de ensayo permanente (Adelantado y Scherer, apud Midaglia y Castillo, 2010).

No obstante ello, la instalación de estas nuevas (o renovadas) instituciones estatales, procura superar la típica sectorialidad en la que se estructura la esfera estatal, transversalizando sus intervenciones y asumiendo la responsabilidad de articular y coordinar la provisión social destinada a sectores o localidades en situación socioeconómica desfavorable.

Estas funciones asignadas a los Ministerios Sociales reflejan por un lado, la intencionalidad de institucionalizar las políticas sociales dirigidas al abordaje de la exclusión social, y por otro, la necesidad imperiosa de identificar y ordenar el cúmulo de prestaciones sociales localizadas en diversas agencias y niveles de la Administración Pública (Midaglia y Castillo, 2010).

El año 2005 para Uruguay marcó un quiebre (al menos en el discurso) en relación al rol del Estado y sus políticas. La asunción del primer gobierno de izquierda reinstala el debate sobre el papel del Estado como actor clave en la provisión y regulación de las prestaciones sociales vinculadas al bienestar de toda la población y en especial de aquellos sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad. En este contexto, se proponen tres líneas de conducción política para llevar adelante la reforma social del Estado: la restauración, la innovación y la reforma.

En la primera línea (restauración) se reinstalan los consejos de salarios suprimidos en la década del '90, significando un gran avance para los procesos de negociación colectiva en la regulación laboral. La innovación se desarrolla en distintas áreas (educativa, laboral, social, sanitaria, habitacional), priorizando en sus estrategias, la atención de situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Como elemento central de esta línea de conducción política, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el fin de poner orden a las prestaciones dentro del sistema de asistencia y limitar los programas localizados en el gobierno, promoviendo la intervención social a partir de programas de asistencia como los de Transferencia de Renta Condicionada para el abordaje de la pobreza en forma focalizada, integral y descentralizada. Los planes implementados por la nueva Administración (PANES, Plan de Equidad, entre otros) que incluyen entre sus prestaciones esenciales a las transferencias de ingresos, si bien se enmarcan en una estrategia de acción generalizada en América Latina, presentan en el caso uruguayo la particularidad de ser pensados en forma articulada y complementaria a los servicios universales de bienestar. Finalmente, la tercera línea, refiere a la reforma de prestaciones tradicionales como es el caso de la educación, la salud y la seguridad social.

En el marco de esta línea de conducción cautelosa se inscribe el manejo de los sistemas de educación pública y de seguridad social (particularmente las jubilaciones y pensiones), instalándose ámbitos de diálogo entre los diversos actores involucrados en la implementación de tales políticas con el fin de construir un nivel aceptable de consenso a partir del cual redireccionar, ajustar o confirmar su orientación (Midaglia y Antía, 2007).

Hoy, a diez años de iniciado un ciclo de importantes reformas (tributaria, seguridad social, salud, educación), se puede decir que en Uruguay, existen ciertos niveles de superposición entre programas de bienestar y de protección, ya que diversos programas sociales se ubican en una posición intermedia entre protección permanente y bienestar clásico, así como entre protección transitoria y bienestar de inclusión. En términos de protección, se registra un conjunto de políticas sociales focalizadas, no contributivas, que operan en campos sociales no sectoriales. No obstante, el sistema de provisión social de la Administración Central se distribuye prácticamente de igual forma entre una oferta social asociada a servicios sociales sectoriales y universales; y un paquete de programas cuya direccionalidad está puesta en contextos específicos de pobreza. Entre los años 1990 – 2010, se creó el 58% de los programas sociales que conforman la oferta social. Asimismo, se registra que, del total de programas que incorporan como criterio de selección, la situación de vulnerabilidad del individuo o del hogar, un 35,3% fueron creados en este período; al tiempo que, en el mismo período, se creó el 22,6% de programas sin discriminación socioeconómica (MIDES, 2010).

Desafiando al nuevo Siglo...

En estas últimas décadas América Latina ha sido testigo de importantes luchas socio-políticas por transformar un modelo de dominación, explotación y exclusión que atraviesa su historia y su presente. Este escenario ha permitido el resurgimiento de un proyecto ético-político, transformador, anticapitalista y emancipador cuyo énfasis está puesto en generar procesos de desnaturalización de las prácticas cotidianas que reproducen lazos sociales de opresión y pérdida de la dignidad humana. En este contexto, aparece con fuerza un discurso que pretende reivindicar principios éticos tales como la defensa de la libertad, de la igualdad, de

la justicia social y de la ciudadanía, reconociendo la responsabilidad irremplazable del Estado en la superación de la opresión, la pobreza, las desigualdades con la participación democrática de la sociedad en su conjunto.

El nuevo siglo pues, nos desafía con una persistente y siempre abierta interrogante: *¿Qué Estado para qué ciudadanos?...* La centralidad que el abordaje de la ciudadanía en el campo de la vida política y académica ha adquirido en las últimas décadas trajo consigo una resignificación de la participación en tanto ejercicio efectivo de los derechos en la construcción del orden político democrático, y dimensión clave de la identidad ciudadana. Desde este enfoque, el análisis y la instrumentación de la política social son pensados como campo de lucha y de conflicto, dejando de concebirla como un mero proceso de ingeniería social previamente definido por agentes del Estado, para transformarse en un campo de enfrentamiento entre distintos grupos de poder que disputan distintas formas de organizar y producir el bienestar (Lucero 2009). En este sentido, se considera que la gestión de la política social, intrínsecamente asociada al bienestar de las personas, se funda y transforma por la participación ciudadana desde el territorio y la proximidad.

Considerar la totalidad en la que se inscribe la política social, implica reconocer que su alcance trasciende a los individuos que atraviesan circunstancias adversas, abarcando al conjunto de la población, pues la *procura existencial* a la que se responsabiliza el Estado Social y de la que la política social es objeto, requiere asegurar a hombres y mujeres todas aquellas posibilidades de existencia que éstos por sí solos no pueden controlar (Montoro, 1998). Desde este enfoque pues, no es posible pensar un modelo de desarrollo humano integral en el que la política social se defina en forma subsidiaria o como paliativo de la política económica. Superar esta falsa disociación, obliga a quienes piensan y diseñan las políticas sociales, tomar decisiones que inciden directamente sobre el patrón redistributivo de la riqueza; exige pues, una postura ético-política que apueste a la profundización del bienestar y de los derechos sociales de ciudadanía, pues es allí desde donde cabe pensar en la configuración de un nuevo modelo que supere los riesgos de concebir a la política social como una herramienta de compensación de los desequilibrios que genera la operación del mercado.

En este sentido, se reivindica el papel protagónico del Estado en la expansión de sistemas complejos y costosos como lo son el sistema educativo y sanitario en tanto componentes claves del desarrollo de la vida humana en nuestros tiempos; en la protección de los ciudadanos frente a las contingencias y la aparición de nuevos “riesgos” (medioambientales, económicos, radicalizaciones de antagonismos, etc.); en la efectivización de prestaciones sociales tales como: fijación de un salario laboral mínimo, puestos de trabajo para toda la población económicamente activa; en la atención a las personas incapacitadas para trabajar, temporal o permanentemente; en la justa distribución del ingreso así como en la universalización del acceso a los bienes culturales y servicios sociales de calidad (Montoro, 1998).

Si bien el nuevo siglo trajo avances significativos en términos de reducción de la pobreza, de conquista de derechos sociales (sobre todo de aquellas poblaciones excluidas históricamente por su opción sexual, etnia o género), así como de un nuevo discurso en relación al rol de la sociedad civil organizada y del “ciudadano de a pie” en la construcción de un orden social más democrático, la brecha entre quienes elaboran las políticas y quienes viven las necesidades, aún sigue siendo notoria, corriendo el riesgo de reproducir bajo otras denominaciones y formas, viejas prácticas tildadas (por quienes se dicen “progresistas”) de “asistencialistas”, “clientelares”, “parches”...aún queda mucho por recorrer y hacer.

Referencias Bibliográficas

Adelantado, J. (2009). Por una gestión “inclusiva” de la política social. En *Gestión de la política social*. Chiara, M.; Di Virgilio, M. (org.). Prometeo Libros: Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). La hechura de las Políticas. Ed. Miguel Ángel Porrúa: México. ISBN 968-842-990-2 (pp 5-89).

Ansaldi Waldo y Giordano Verónica (2012). América Latina. La construcción del orden. Tomo II. Capítulo 7 y Epílogo. Ed. Paidós: Buenos Aires.

Ansaldi, Waldo (2003). Democracias de pobres, democracias pobres, Pobres Democracias. Publicación electrónica en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal>

Bresser Pereira Luis y Cunill N (1998). Entre el estado y el mercado: lo público no estatal. En: *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. Ed. Paidós: Buenos Aires.

Coraggio, J.L. (1996). Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales. En *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*. Peñalva y Roffman (comp.). Ed. Nueva Visión: Buenos Aires.

Lerner, B. (1996). América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza. Caps. 3 y 4. Ed. Miguel Angel Porrúa: México.

Lucero, M. (2009). “Participación ciudadana”. En: *Políticas Públicas, Derechos y TS en el Mercosur*. Aquín (comp.). Espacio Editorial: Buenos Aires.

Midaglia C. y Castillo M. (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. Ponencia presentada en 3er Congreso Ciencia Política. ICP – Udelar: Montevideo.

Midaglia y Antía (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 16. ICP: Uruguay.

Midaglia, Carmen. (2000). *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*. Colección Becas de CLACSO.

MIDES (2010). La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política – FCS – UdelaR: Montevideo.

Mirza, Ch. (2001). Políticas sociales en tiempos de crisis. Departamento de Trabajo Social – FCS – UdelaR: Montevideo.

Montaño, C. (1999). La Política Social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social. En *La Política Social Hoy*. Montaño, C, Borgianni, E. (comp.). Cortez Editora.

Montoro, R. (1998). Fundamentos teóricos de la Política Social. En: *Política Social*. Garcés, J. y Alemán, C. (coord.). McGraw-Hill.

Pastorini, A. (1995). Políticas sociales y Servicio Social en el escenario neoliberal. Extraído de tesis de Maestría en Servicio Social “*O teatro das politicas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal*”. UFRJ. Brasil.

Peñalva, Susana (1996). “Crisis y mutación del modelo del modelo de protección social “universalista”. En: *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*. Peñalva, S; Rofman, A. (comp.). Ed. Nueva Visión: Buenos Aires.

Portantiero, Juan Carlos (1984). “La democratización del Estado”. En: *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política* N°5ª. Enero-Junio 1984. Madrid, págs. 99-126.

Rodé, P. (1990). Un bienestar básico para todos es un derecho inherente a ser ciudadano de este país. Notas del CLAEH N° 60. Uruguay.

Sotelo, Ignacio (1984). "La cuestión del Estado: estado de la cuestión desde una perspectiva latinoamericana". En *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política* N°5ª. Enero-Junio 1984. Madrid, págs. 75-92.

Terra, J.P. (1990). *Luces y sombras de las políticas sociales*. Notas del CLAEH N° 60. Montevideo.

Capítulo 3

POLÍTICAS SOCIALES Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA: LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN COMO ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN

Mercedes Oraison - Universidad Nacional del Nordeste: mercedesoraison@hotmail.com

Resumen: El propósito de este artículo es analizar los espacios y procesos de participación generados en el marco del diseño e implementación de las políticas sociales en la Argentina. De lo que se trata es de indagar acerca de las posibilidades de construcción de ciudadanía que se configuran en el discurso estatal reconociendo, en la letra del documento fundante de las políticas sociales, cómo se entiende la relación entre los actores involucrados, y los roles y prácticas que se habilitan y esperan en los destinatarios directos de los programas sociales.

Sobre la participación y subjetivación política

Desde hace tiempo que venimos estudiando la participación en distintos ámbitos, analizando el potencial o las limitaciones de esta práctica en vinculación con la construcción de ciudadanía. Nos interesa particularmente poder dar cuenta en este contexto cómo se configuran los posicionamientos y relaciones de los actores sociales en la participación, para poder comprender más críticamente los procesos de subjetivación política que se dirimen en ella.

Indudablemente estos abordajes están apoyados en un supuesto normativo fuerte: que el ejercicio de la ciudadanía en su mayor plenitud o realización supone la necesidad de participar de manera activa y crítica en la toma de decisiones sobre aquellas cuestiones que nos involucran. Lo que conduce a postular la posibilidad de un sujeto autónomo y racionalmente motivado para intervenir en asuntos que exceden sus intereses individuales.

En contraposición asumimos, con Freire, que la forma más radical de exclusión o negación de la ciudadanía se da en la clausura o el arrebató al sujeto la capacidad para influir y transformar la realidad que lo somete.

Para Freire, las posibilidades de superar la condición de excluido van ligadas a una comprensión de la realidad en su condicionamiento histórico – cultural. En tanto el sujeto se halle sumergido en su realidad más próxima, encerrado en sí mismo y dominado, sus preocupaciones se circunscriben a sus necesidades vitales. Es incapaz de proyectarse históricamente y de transformar su realidad. La atención de sus necesidades materiales a través de acciones asistencialistas, lo atan a este estado que Freire llama de “intransitividad”.

“El gran peligro del asistencialismo está en la violencia del antidiálogo, que impone al hombre mutismo y pasividad, no le ofrece condiciones especiales para el desarrollo o la “apertura” de su conciencia que, en las democracias auténticas, ha de ser más crítica. Lo que importa, realmente, es ayudar al hombre a recuperarse. También a los pueblos. Hacerlos agentes de su propia recuperación. El asistencialismo, al contrario, es una forma de acción que roba al hombre condiciones para el logro de las necesidades fundamentales de su alma – la responsabilidad. Es esta falta de oportunidad para decidir y para participar responsablemente lo característico del asistencialismo que lleva en sus soluciones una contradicción en cuanto a la vocación del hombre a ser sujeto, y a la democratización fundamental (...) En el asistencialismo no hay responsabilidad, no hay decisión, solo hay gestos que revelan pasividad y “domesticación” (Freire, 2005: 50 y 51).

La ruptura con los procesos generadores y reforzadores de la exclusión, debe darse necesariamente en la transición hacia un estado de conciencia crítica que le permita comprender su posición dentro de su contexto.

“Si la vocación ontológica del hombre es la de ser sujeto y no objeto, sólo podrá desarrollarla en la medida en que, reflexionando sobre sus condiciones tempo – espaciales, se inserte en ellas, críticamente. Cuanto más sea llevado a reflexionar sobre su situacionalidad, sobre su enraizamiento tempo – espacial, más “emergerá” de ella concientemente “cargado” de compromiso con su realidad, en la cual, porque es sujeto, no debe ser mero espectador, sino que debe intervenir cada vez más” (Freire, 2002: 67).

De ahí que para Freire, ser ciudadano sea ser sujeto de la historia, de la propia historia que se construye en primera instancia en la comprensión de la realidad de sometimiento, de deshumanización y negación de la ciudadanía. Y que requiere, en segunda instancia, del compromiso existencial y la responsabilidad para transformar la realidad opresora. Construcción de ciudadanía y humanización son, desde esta perspectiva, partes de un mismo proceso, por lo que no es posible subordinar aquella condición a cuestiones como el trabajo, la pertenencia a un pueblo, la posesión de un derecho o la afiliación política. La ciudadanía las supone y las trasciende, en tanto se trata una búsqueda permanente e inacabable de la completud humana, de una acción emancipadora y transformadora del propio sujeto y de la realidad que lo constituye.

Tal concepción resulta reveladora porque, por un lado, plantea la posibilidad de comprender e imaginar la ciudadanía de aquellos a los que históricamente se les ha negado esta condición, y por otro, resignifica esta cuestión vinculándola inexorablemente con la praxis. La ciudadanía aparece de esto modo como un potencial humano que se realiza en la práctica, que se verifica, no en su carácter adscriptivo, sino en su carácter activo, es decir, en la participación real y efectiva y, en consecuencia, en la acción política.

Freire y Habermas rescatan el ideal participacionista ligándolo a las posibilidades efectivas de incidir en los procesos de deliberación públicos y plantear alternativas. En la relación dialéctica que se verifica entre los condicionamientos estructurales y las circunstancias particulares, la participación y la comunicación abrirían las posibilidades de la auto-determinación crítica y la acción transformadora del sujeto en una praxis social y política emancipadora.

En este marco, este artículo recupera algunas consideraciones provenientes de diferentes proyectos de investigación desarrollados en los últimos años, particularmente de un estudio recientemente iniciado sobre las políticas públicas orientadas a la inclusión en el que la indagación se centra en el modo en que, en este escenario, se configura la participación, sus actores, espacios, interpelaciones y tensiones. De lo que se trata es de reconocer en esta práctica las limitaciones y oportunidades para la adopción de roles de decisión que los procesos políticos imponen

Las políticas sociales en la Argentina kirchnerista: el enfoque de derechos

Los procesos de construcción de una nueva hegemonía que se sucedieron en distintos países de América Latina en la última década se caracterizaron por su esfuerzo por revertir las condiciones de desestructuración, precariedad y fragmentación social que dejaron las políticas neoliberales, y así se comienza a delinear una propuesta alternativa. Las políticas sociales en Argentina formuladas por la actual gestión se posicionan claramente en esta perspectiva planteando un nuevo paradigma que atraviesa todas las políticas de Estado. Al mismo tiempo que se intenta recuperar el rol de Estado como garante de los derechos sociales y económicos, se pretende sustituir la noción de beneficiario, propia de las políticas neoliberales, y en la que se visualiza al sujeto como un cliente pasivo, por una nueva concepción que lo interpela como un ciudadano consciente de sus derechos y proactivo en la reivindicación y defensa de los mismos.

La promoción de derechos, y no la beneficencia, la justicia social, y no la asistencia, se postulan como los dos pilares de las políticas sociales de la Argentina. En función de los mismos se procura construir una nueva institucionalidad en la que el Estado es un interlocutor presente en un proceso ampliación y profundización de la ciudadanía. En palabras de la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kichner *“Hablar de derechos ciudadanos no es una mera referencia teórica: Implica el acceso al trabajo, a la educación, a la salud, se vincula también con ingresos dignos, calidad de vida, representación política, participación y libertad para todos”* (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 13).

Al parecer el nuevo modelo de políticas sociales centrado en la perspectiva de derechos asume a la participación como estrategia de reivindicación y apropiación de derechos. Es posible reconocer claramente que el enfoque de derechos supone, además del reconocimiento y justicialidad de los DESC, el fortalecimiento de los principales mecanismos de protección de derechos: la administración de justicia, la participación política y control horizontal.

Para Pautassi (2010), la contribución del enfoque de derechos resulta importante ya que establece el nexo entre las políticas sociales y el conjunto de derechos humanos al identificar las razones principales de la privación y las desigualdades existentes en diversos campos pero también las responsabilidades que le competen al Estado. Esto es, interpela y conmina al Estado a “hacer” en el campo social, pero también en los campos económico y político de modo de asumir un compromiso activo no sólo en la erradicación de la pobreza, sino en el diseño, la implementación y ejecución de medidas y políticas concretas que promuevan la inclusión social.

El enfoque de derechos: tensiones en la construcción de la ciudadanía y de la justicia social

El problema del enfoque de derecho es que en sí mismo encierra un conjunto de tensiones en relación con los modos de entender la ciudadanía, los derechos, las libertades que se priorizan al momento de la intervención, así como con las concepciones de la justicia que se sostienen a la hora de diseñar e implementar los programas sociales.

Para Dubet (2011) existen en la actualidad dos grandes concepciones de la justicia social: la igualdad de posiciones o lugares y la igualdad de oportunidades. Ambas persiguen los mismos propósitos, buscan reducir la tensión fundamental que existe en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales nacidas de las tradiciones y de la competencia de los intereses en pugna. Sin embargo, esas dos concepciones difieren profundamente y se enfrentan.

En materia de políticas sociales y de programas, dar preferencia a una u otra no es indistinto, más allá de las estrategias que se empleen, la diferencia fundamental entre estas dos concepciones de la justicia se vincula con las interpelaciones que plantea a la ciudadanía.

La concepción de la igualdad de posiciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de posiciones ocupadas por los individuos. Esta representación de la justicia social busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a los servicios, de la seguridad, que se ven asociadas a las diferentes posiciones sociales que ocupan los individuos, altamente dispares en términos de sus calificaciones, de su edad, de su talento, etc. La igualdad de las posiciones busca entonces hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras, a costa de que entonces la movilidad social de los individuos no sea ya una prioridad. Se privilegian de este modo los derechos sociales y económicos de los individuos por considerar que son la base de una ciudadanía plena.

La segunda concepción de la justicia, mayoritaria hoy en día, se centra en la igualdad de oportunidades: consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. Quiere menos reducir la inequidad entre las diferentes posiciones sociales que luchar contra las discriminaciones que perturbarían una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas. Con la igualdad de oportunidades, la definición de las inequidades sociales cambia sensiblemente en relación con un modelo de posiciones: aquellas son menos desigualdades de posición que obstáculos que se oponen al desarrollo de una competencia equitativa. De lo que se trata es de asegurar las condiciones para que cada uno, más allá de las posiciones que ocupa en la estructura social, pueda desarrollar sus capacidades y decidir acerca de lo que es mejor para sí. Por lo tanto los esfuerzos estarán puestos en redistribuir equitativamente derechos políticos y civiles, lo que asocia esta concepción con la perspectiva liberal de la ciudadanía.

La perspectiva liberal asume la ciudadanía como un status jurídico, esto es, con la posesión formal de derechos políticos, sin considerar la condición social y las posibilidades reales de los sujetos de ejercer tales derechos. La concepción adscriptiva de la ciudadanía de corte liberal define dicha condición en términos del status social del individuo o un grupo a partir de sus derechos y obligaciones: derechos contra el ejercicio arbitrario del poder estatal y obligaciones en relación con las actividades del Estado. La tradición liberal parte del pacto social del que surge el moderno Estado de Derecho, cuya fuente de normatividad la encontramos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Este instrumento normativo es suscripto por individuos a los que su condición de ciudadanos hace libres e iguales. La condición de ciudadanos se despliega en los derechos civiles – necesarios para la libertad individual- y los derechos políticos de asociación y voto. Los derechos políticos igualan formalmente a todos los hombres, no pueden vincularse con sus circunstancias particulares, su origen social, su educación, su etnia o religión.

En este marco, Rawls (1978) concibe que el más importante de los bienes primarios y el único que debería asegurarse en la situación originaria del contrato social son las libertades básicas, entendidas como el derecho a la participación, a ocupar un cargo público o a influir en las decisiones políticas. Esto es lo decisivo para Rawls, porque si el procedimiento político es justo, lo demás también. Basta garantizar las reglas del juego para que las asimetrías se resuelvan favorablemente para todos. Aun admitiendo que *“... los que tienen medios relativamente mayores pueden unirse y excluir a los que tienen menos medios a falta de la garantía del valor equitativo de las libertades... que la utilidad de nuestras libertades políticas esté mucho más sujeta a nuestra posición social y a nuestro lugar en la distribución de ingresos y riqueza...”* (Rawls, 1990: 74 y 75), una mayor ampliación del principio equitativo mediante una distribución proporcional de bienes económicos y sociales no resolvería el problema de la equidad, por el contrario, sería un elemento desequilibrador. En realidad, si es necesaria cierta compensación de los desequilibrios y la restitución de la estructura de simetría, tal cual lo ha formulado en el segundo principio de justicia que llama de la diferencia, ese máximo beneficio estaría relacionado con las oportunidades de participación, o libertades básicas, y no con los demás bienes primarios.

Una de las críticas que se hacen a la teoría de justicia de Rawls, es que su concepción de las libertades básicas cae en un excesivo formalismo, debido a que la prioridad de las libertades sobre los otros bienes no resultaría admisible en contextos sociales y políticos donde las condiciones materiales de vida impiden un adecuado desarrollo de la subjetividad moral, ética y política. Por lo tanto, desde la perspectiva liberal de Rawls, la justicia puede aparecer como *"... un lujo que tal vez sólo puedan permitirse quienes han logrado un cierto desarrollo en todas las dimensiones de una sociedad..."* (Camps, 1990).

Disentir con Rawls llevaría, entre otras cosas, a invertir el orden de prioridades de los derechos necesarios para la conquista de la ciudadanía. Para la concepción social de la ciudadanía sólo aquel que goza de sus derechos sociales fundamentales estaría habilitado para la participación política.

Son justamente las políticas sociales las que vuelven visible el problema que plantea la desigualdad de un orden social edificado sobre la igualdad. Aunque haya igualdad en la capacidad jurídica sigue siendo necesario actuar sobre la estructura social para garantizar eficazmente la autonomía individual frente a los límites que impone el entorno social.

Dos rasgos distinguen los derechos sociales: el primero reconoce que el derecho que un individuo tiene al estado de bienestar no se mide por el valor de mercado de dicho individuo; el segundo se vincula con su condición de derechos públicos, aunque sea una persona la que esté disfrutando eventualmente del derecho, el objetivo que se persigue en realidad con él es la mejora de la sociedad.

Con base en estas consideraciones se asume que los derechos políticos no son los esenciales y los únicos que han de garantizarse, sino que son la consecuencia de los derechos sociales fundamentales. Para que los miembros de una sociedad puedan ejercer eficazmente sus derechos civiles y políticos, es necesario que se encuentren libres de la inseguridad y dependencia que impone la extrema pobreza, el hambre, los problemas de salud y la falta de educación y de información.

Las dos perspectivas de la ciudadanía adscriptiva, como vimos, priorizan de manera diferentes los derechos que deben ser garantizados para que un Estado, o una política pública sean considerados justos. En este marco las discusiones que se plantean en torno a la justicia social y las intervenciones del Estado se complejizan y se vuelven conflictivas a la hora de interpretar e implementar medidas concretas para promover la inclusión. Por un lado, la igualación formal de las oportunidades no parece ser suficiente para resolver las desigualdades en tanto desconozcan las coacciones materiales que operan sobre los sujetos y condicionan sus posibilidades de expresión, autodeterminación. Por otro, las instituciones del estado de bienestar no pueden evadirse de las críticas centradas en el tipo de subjetividad que se configura en la relación política de la asistencia.

“... Se ha invertido el argumento político y parece que sobre la aplicación práctica de derechos sociales pesa hoy una duda fundamental: en vez de favorecer la materialización de la ciudadanía eliminando las cargas de la pobreza, mantienen al individuo en una condición subordinada, en la que se limita a participar en un sistema de protecciones sociales” (Procacci, 1999: 33).

Tanto las teorías liberales y las del Estado social presentan importantes limitaciones a la hora de plantear la vinculación entre exclusión – inclusión y los procesos de construcción de ciudadanía. En el enfoque de derechos estas tensiones pretenden ser resueltas mediante una mirada integral, abarcadora de los derechos humanos sustanciales. Este intento aparece en el discurso de las políticas sociales de la actual gestión en la Argentina, que sostiene que el acceso a los derechos *“antes que un permiso para ingresar, es una cumplimentación efectiva del derecho de pertenecer a un proyecto nacional inclusivo que contemple a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones y posibilidades”* (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 67). En este discurso se vincula la restitución de derechos tanto con las igualdades de oportunidades, los derechos sociales y la construcción de ciudadanía.

“Construir ciudadanía significa trabajar mucho sobre la participación aunque parezca, en el logro del desarrollo humano, un camino más lento. Sin embargo, sirve para lograr cambios absolutamente profundos y positivos.” (...) cuando las necesidades son

concebidas como derechos, la democratización de los espacios de participación y toma de decisiones se transforma en una política pública y una invaluable oportunidad para construir prioridades estratégicas de la gestión". (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 66)

Al parecer la participación aparece, en este contexto, como la herramienta para apropiarse, para reclamar y para ejercer el conjunto de derechos que le asisten a los ciudadanos en su condición de tal. Lo que plantea a las políticas sociales un gran desafío: asegurar al mismo tiempo y con el mismo énfasis las condiciones materiales, simbólicas y formales para el ejercicio de la participación, evadiéndose tanto de la racionalidad tecnocrática como del paternalismo autoritarista.

La participación y las políticas sociales en la Argentina: de la participación comunitaria a la participación ciudadana

La emergencia y construcción de una de la noción de participación como participación comunitaria puede asociarse a las transformaciones estructurales impuestas a partir de la hegemonía del Neoliberalismo en los 80 y los 90. Estos procesos llevaron a un profundo deterioro en las condiciones laborales y de vida y se expresaron en la profundización de la exclusión social de una creciente masa de población. A nivel simbólico, aparece una fragilización de los vínculos, la desconfianza y la vulnerabilidad.

Las políticas sociales orientadas a la resolución del problema de la exclusión, impulsadas durante fines de los 90 y principios del 2000, se basaron en la asistencia material y la compensación de aquellas características personales que se asumen asociadas a la pobreza: escaso espíritu emprendedor, pasividad, inacción, falta de capacidad para auto-organizarse. En el marco de estas políticas se enfatizará la descentralización y la participación (Clemente y Smulovitz, 2004.) El componente participativo de los programas intenta promover la elevación de la autoestima, como modo de aumentar el capital social y el capital humano, necesario para propender los procesos de empoderamiento de los agentes (Putnam, 2001).

Se observa un pasaje de lo social a lo comunitario, los procesos de construcción de ciudadanía se vinculan, así, con la transferencia de herramientas propiciadoras de prácticas sociales, productivas y culturales que permitan el crecimiento y desarrollo de las organizaciones y los grupos, a fin de afianzar capacidades y competencias personales y socio-comunitarias, sin hacer referencia a las causas más estructurales que ocasionan la pobreza y la exclusión.

Este tipo de participación aparece claramente en el desarrollo de las políticas sociales caracterizadas por incorporar como parte de su ejecución metodologías con uno o más componentes participativos (talleres, foros, consejos, etc). La práctica de la participación es vista como contraprestación, adquiriendo un sesgo voluntarista y despolitizado (Clemente, 2007). La reproducción de estas condiciones materiales de vida se asegura mediante la participación de los sujetos en un sistema de intercambio, de cooperación, ayuda mutua y de redes clientelares. De lo que se trata es que el ciudadano asuma un rol clave en la resolución de sus propios problemas, procurándose por su cuenta los recursos necesarios para tal fin. A partir del cuestionamiento del clientelismo y la pasividad generada por el Estado Benefactor, el Neoliberalismo promueve una estrategia de ciudadanía autogestiva que posiciona al actor social en un lugar de autosuficiencia. El ciudadano se convierte en un “gestor” de sus propias necesidades e intereses.

Pero en años más recientes, surgen otros modos de participación que asumen sentidos e intencionalidades políticas diferentes, inscribiéndose tanto en el contexto de crisis o “metamorfosis” de las democracias contemporáneas como en el de las nuevas orientaciones en materia de políticas públicas.

En los últimos años se hacen oír cada vez más fuerte demandas concretas de mayor participación; emergen nuevas formas de comportamiento ciudadano que dan cuenta del protagonismo y autonomización de los ciudadanos frente a los poderes del Estado, que además de la desconfianza en los representantes y la debilidad de las adhesiones partidarias ponen de manifiesto formas inéditas de expresión de la ciudadanía.

“El desarrollo de las formas de participación de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen es en ese marco uno de los rasgos mayores de la evolución reciente de los regímenes democráticos” (Rosanvallon, 2007: 284).

Tales procesos ponen en clara evidencia que vivimos una etapa de transición del modelo liberal clásico de democracia representativa, basado en la partidocracia, a un modelo “híbrido” que da cabida a diferentes ensayos de democracia participativa mediante la revalorización del rol de la opinión pública, la formación de consensos sociales. De esta manera ha ido conformándose lo que se ha llamado las “democracias representativas impuras” caracterizadas por la incorporación de mecanismos de democracia semidirectas (referéndum, plesbicitos, audiencias públicas, revocatorias de mandatos, iniciativa popular, etc.) en los sistemas representativos de gobierno, que sin excluir los mecanismos de representación tradicionales, abren nuevas instancias para la expresión de la voluntad popular, fundamentales para la canalización de las nuevas y múltiples demandas emergentes (Abal Medina, 2009).

En este escenario se configura un nuevo modelo de relación Estado-Sociedad en la que el primero, tal como lo observa Santos Souza (2003), se convierte en una organización política más amplia que articula y coordina los distintos intereses, flujos y organizaciones nacidos de la desestatización de la regulación social. De esta manera, el Estado puede estar más directamente comprometido con los criterios de redistribución y por tanto con los criterios de inclusión y exclusión.

Los procesos de democratización del Estado convergen con la democratización de la esfera no estatal, lo que permite reconstruir el espacio público de la deliberación democrática y revitalizar el protagonismo del ciudadano a partir de la idea del co – gobierno como “buen gobierno”. Se trata de una *“nueva manera de gobernar, menos jerárquica, donde los actores públicos y privados tomen parte y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas”* (Mayntz, 2000: 151).

La participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de la política pública permite que los verdaderos intereses de la población sean tomados en cuenta, que las decisiones tengan mayor apoyo entre los pobladores, que se pueda reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad, y que aumenten, de esta manera, sus probabilidades de éxito y sostenibilidad.

Desde la izquierda se ha criticado al Estado de Bienestar por reforzar la pobreza y la dependencia de la ayuda social debido a la acción del estado. La nueva relación Estado – ciudadanía basada en la participación ciudadana, inaugura nuevos sentidos de lo social y lo político. Según Rosavallon:

“La refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos implican, en efecto, una mejor articulación entre la práctica de la democracia, es decir la invención de las reglas del vivir juntos y la deliberación sobre la justicia, y la gestión social; invitan también a pensar de otra manera la idea misma de reforma. En lo sucesivo, profundización de la democracia y progreso social debería ir necesariamente a la par” (Rosavallon, 1995: 12).

En el terreno de las políticas sociales el acercamiento a la democracia supuso revalorizar la dimensión política de la participación. Para Canto Chac (2008), nuevos enfoques como el de desarrollo humano y el de la gobernanza vuelven la mirada hacia el aporte que las sociedades pueden hacer a los procesos de construcción de políticas. Esto supone la superación de una visión estratégica de la participación ciudadana, para pasar a situarla en el nivel superior de la democracia. Hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de derechos. Para el autor recién mencionado la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la gobernanza –y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad– en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos.

En el escenario de movilidad social, del que dan cuenta los diagnósticos actuales, se registran crecientes y variadas formas de participación que hacen pensar en cierta reconstitución del tejido social lesionado y en la transformación en mito de la pasividad de la ciudadanía (Rosanvallon, 2007). La política pública se asocia aquí a una acción que involucra activamente a los actores sociales y que pone en tensión la concepción “desde arriba” que asume a aquellas como programas de acción gubernamental dirigida hacia un sector de la sociedad o hacia un espacio geográfico determinados, privilegiando la definición y la intervención estatal y centrando en las decisiones en lo técnico, legal y administrativo.

Por el contrario, la concepción “desde abajo” de las políticas públicas, que se configura cuando la sociedad civil se posiciona en un rol de protagónico en estos procesos, se origina en la constelación de demandas sociales, y más propiamente en el corazón del conflicto de intereses de los diversos actores. El gobierno actúa en función de las presiones de los diversos grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas.

Hay que apuntar a la organización social desde la participación. Y eso implica involucrarse en las discusiones de los problemas que atañen al país, a la comunidad, al barrio, ser parte de la toma de decisiones y actuar de manera colectiva, partiendo de propuestas genuinas para abordar los problemas (Ministerio de Desarrollo Social, 2011: 44)

Si bien es cierto que para que este modelo de políticas públicas pueda consolidarse y prosperar debe existir una ciudadanía madura, crítica y empoderada que pueda impulsar y canalizar demandas, a la vez que generar mecanismos de incidencia, el gobierno debe estar dispuesto a ceder espacios de poder, y a garantizar procesos de deliberación pública lo suficientemente amplios que permitan incorporar a las decisiones políticas a aquellos sectores particularmente involucrados. De ahí que Habermas (1999), entre otros, ha destacado la necesidad de construir e institucionalizar, por vía del derecho, un principio procedimental de legitimación que regule las relaciones y el pacto sociales, asegurando las condiciones básicas de igualdad y libertad para la participación de todos los ciudadanos en los procesos comunicativos de formación de la voluntad general y en la definición del contenido de las políticas que los afectan.

Para Pautassi (2010: 44), el enfoque de derecho requiere un amplio debate público que permita expresar a la ciudadanía sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas. Cuando esta instancia de participación ciudadana no se verifica “... *al estar impregnadas por una retórica vinculada a las garantías de derechos, (las políticas) tienden a confundir el discurso con sus verdaderas lógicas de implementación, que son restrictivas en relación con el contenido de los derechos que dicen garantizar*”.

La participación en las Políticas Sociales del Bicentenario

En América Latina, observa Castro Chac (2008), la participación ciudadana tuvo que irse abriendo espacio por los intersticios de las rígidas puertas del autoritarismo, añadiendo a las demandas de democracia y desarrollo la de derechos para la ciudadanía, no sólo en una lógica de racionalización de las políticas públicas, sino de obligaciones del Estado.

Frente a lo anterior, múltiples actores sociales sumaron a la demanda de los derechos humanos, civiles y políticos que los hicieron relevantes en los peores momentos del autoritarismo, los económicos y sociales como reivindicación fundamental en la democracia retornada, cayendo a la vez en cuenta de que éstos ni avanzan gradualmente, como lo supuso Marshall, ni una vez conquistados resultan irreversibles. La reivindicación de los derechos sociales y económicos se convirtió en la posibilidad de fundamentar la transformación de las políticas más allá de las pugnas ideológicas, pero también se cobró conciencia de que a la par de la dimensión práctica de la exigibilidad de garantía de estos derechos, se requiere de mecanismos de influencia en las políticas públicas y que, por tanto, demanda instituciones específicas para la participación.

“Los derechos, en tanto atribuciones que poseen todas las personas, deben ser garantizados y facilitados por el Estado a través de sus distintos poderes, servicios y niveles de gobierno, como por las familias, las instituciones y el sector privado, siendo responsables de su concreción. Este deber tiene que expresarse en normativas, instituciones, medidas, estrategias y otras iniciativas en las cuales deben quedar claramente establecidas las responsabilidades que asumen los diferentes actores institucionales y sociales para dar efectividad a esos derechos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2011: 44)

En base a las anteriores consideraciones se advierte que la participación es clave en el enfoque de derecho asumido por las actuales políticas públicas en la Argentina, fundamentalmente para comprender el carácter político de las mismas. La participación resulta una herramienta esencial para desmontar las posturas tecnocráticas del neoliberalismo, quien postula a la participación y a la democracia participativa como una “nueva etiqueta para convalidar y legitimar las transformaciones en proceso”, detrás de la cual se solapa el corrimiento y debilitamiento del Estado, la despolitización de los sectores populares, y el desplazamiento de las cuestiones y decisiones macro y micropolíticas a los organismos de planeación económica (Mejía Quintana, 2006).

Pero también en el marco de un enfoque de derechos la participación es condición de posibilidad para la superación de los efectos no previstos del paternalismo del Estado social al considerar que los beneficiarios de los derechos que se pretenden materializar, se ven limitados en su libertad para configurar autónomamente su vida. Y por ello, en la equiparación anhelada de las condiciones de vida y de las posiciones de poder, las intervenciones “normalizadoras” pueden convertir “*la pretendida compensación de daño en renovada discriminación, transformando la garantía de libertad en privación de la libertad*” (Habermas, 1999: 257).

“En contraposición con esto, una perspectiva basada en derechos nos exige considerar a nuestros beneficiarios como titulares de derechos –y no como simples objetos de protección- que, en su condición de seres humanos, pueden reclamar niveles mínimos de trato, servicio y oportunidad” (Ministerio de Desarrollo Social, 2011: 43).

Desde el discurso de las políticas sociales se enfatiza la impronta a favor de la restitución de derechos en el marco de la construcción y profundización de la ciudadanía, y de una repolitización de la relación Estado – Sociedad, tal como se advierte en las expresiones del texto “Políticas Sociales del Bicentenario” que vinculan claramente derechos, con ciudadanía y participación.

No obstante, estos supuestos, en el análisis de dicho documento oficial se observa una cuestión conflictiva y contradictoria: en las referencias particulares y concretas a la participación, en lo que hace a la implementación de las políticas, los sentidos que a aquella práctica se asocian no se plasman en una redistribución efectiva del poder y en la emancipación política.

Por un lado, la participación se vincula al fortalecimiento del lazo social, el desarrollo del sentido de comunidad, y la organización de los actores. En este sentido, de manera recurrente se habla de participación popular, participación social, o de la participación comunitaria, con significados y sentidos más o menos equivalentes. Se entiende que la participación genera integración y cohesión social.

“La pluralidad debe garantizar siempre la participación. Sirve para unir y articular, facilita el paso de lo individual a lo colectivo, la construcción de un espacio que incluya a las diversidades,... sin perder de vista los objetivos principales de la gestión. Sostenemos que estas son políticas sociales de última generación... La práctica social en un proyecto de inclusión, colectivo, con responsabilidades compartidas y asumidas” (Ibíd.: 81)

Además por medio de la participación se construye una identidad colectiva que refuerza los sentimientos de pertenencia y de compromiso social.

“... lo que importa es el protagonismo de las comunidades y su participación en procesos en los cuales se crean y comparten percepciones, conocimientos e información, se construyen obras físicas de patrimonio comunitario, proporcionándoles así un sentido de pertenencia (Ibíd.: 86) (...) La comunidad, a partir de la participación, reflexiona en su identidad colectiva construida con los **“otros”**, en relación al vínculo que intersubjetivamente establecen con el espacio tanto físico como simbólico que este les representa” (Ibíd.: 115).

De este modo la participación permite movilizar a los actores sociales en pos de objetivos comunes y organizarse para colaborar con el Estado en la resolución de los problemas que los atraviesan.

“Un Estado promotor - no paternalista - concibe la participación y la organización popular, como procesos fundamentales para la construcción de un país inclusivo. Los cambios estructurales requieren de la constitución de una ciudadanía diferente, comprometida en la solución de los problemas comunes, con espacios para debatir y trabajar en conjunto” (Ibíd.: 127)

Por otro lado, y también de manera insistente, la participación queda imbricada con la gestión. De este modo la participación es concebida como una instancia necesaria de todo proceso de desarrollo e implementación de los programas sociales, más que del diseño de las políticas públicas. En todo el texto encontramos una sola alusión a la incorporación, “inclusión”, de los destinatarios de las políticas en los procesos de su formulación.

“Por eso los problemas no están sólo para ser identificados y cuantificados, interesa su desarrollo y cualificación. Sabiendo sobre todo que el rincón de la pobreza y la miseria no se cubre con tecnología o programas enlatados. Se encara desde la práctica social que nos permite iniciar un proceso donde las voces de los excluidos son incluidas, de tal modo que

se constituyan en copartícipes del proceso de planificación de las políticas sociales. Las personas y las comunidades son agentes activos a la hora de determinar las formas y los medios de vida que más valoran” (Ibíd.: 48).

Más allá de esta cita la participación no hay ninguna mención, ni descripción de procedimientos y mecanismos que prevean y garanticen la intervención de los actores sociales a los que van orientados los programas sociales, en la definición de las políticas públicas que enmarcan y fundan dichos programas. Sin embargo, la participación aparece relacionada con las distintas etapas del desarrollo y la implementación de tales programas. Explícitamente, se la vincula con: las acciones de capacitación, la elaboración de un diagnóstico, la identificaciones de problemas, la priorización de necesidades, la organización comunitaria para la co-gestión de los recursos, articulación de actores, hasta la toma de decisiones.

“... privilegamos la participación de todos y todas en la construcción colectiva del conocimiento y la intervención sobre la realidad. Buscamos que las decisiones que se tomen representen los intereses y valoraciones de la mayoría, que se generen experiencias de participación e intervención, en tanto motor de organización social, porque cuando la gente se siente parte, se involucra, se abre al diálogo y construye con los otros un mejor barrio, una mejor comuna, un mejor municipio, un mejor lugar para todos” (Ibíd.: 69 y 70)

La idea de la co-gestión recorre de manera transversal el discurso de las políticas sociales *“porque todos juntos, pueblo y Gobierno deciden un país como un emprendimiento conjunto. No se puede ser simple espectador, un país que crece necesita activa participación* (Ibíd.: 36).

En este marco, se pretende que la participación sea el principal sostén en la gestión e implementación de los programas.

“Así, se pretende promover el protagonismo ciudadano; instalar y desarrollar capacidades de promoción socio-comunitaria; generar procesos colectivos y gestionar proyectos participativos; promover el desarrollo de redes sociales, fortalecer las ya existentes; y favorecer el acceso de la población a los programas y planes sociales” (Ibíd.: 89).

De esta manera se visualiza a la participación con un valor estratégico vinculado al desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias que potencian los procesos en los que “... los actores proponen y se comprometen con la gestión de soluciones para sus problemas comunitarios” (Ibíd.: 118). La concepción de la gestión está puesta en la participación directa de la comunidad para definir “...las problemáticas sociales de sus comunidades y los caminos de resolución de las mismas en base a las particulares características sociales y culturales” (Ibíd.: 145).

Se observa, pues, que la participación sigue siendo, en continuidad con épocas anteriores, un instrumento de los programas para garantizar su eficacia, al permitir un mejor conocimiento del contexto, mejor definición de los problemas y manejo más eficiente de los recursos.

Al mismo tiempo, la toma de decisiones se abre sobre cuestiones territoriales, y se construye sobre una mirada restringida de la realidad, enfocada sobre problemáticas concretas relacionadas, en la mayoría de los casos, con las condiciones de reproducción material de la vida. Si bien desde el discurso se sostiene que de este modo “se impulsa una innovadora construcción en la agenda local de la política social” (Ibíd.: 114), que permite establecer prioridades estratégicas de desarrollo territorial, estas instancias de participación no involucran la posibilidad de puesta en cuestión, de confrontación, o de posicionamientos alternativos al modelo hegemónico de gestión de la cuestión social.

En términos del valor simbólico, el discurso de las políticas asume que las instancias de participación permiten a los actores “...visualizarse e incluirse en las actividades y acciones colectivas que tienden al mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades y al desarrollo local de las mismas”. Lo que facilita “... la toma de conciencia de la comunidad con respecto a derechos, saberes y capacidades” (Ibíd.: 110).

No obstante, teniendo en cuenta los tres niveles, el de las políticas, el de los programas y el de los proyectos, lo que se evidencia es que la participación se vincula con el último nivel. Se orienta a la organización, la articulación y la inclusión de los actores sociales pero dentro de los límites marcados por las políticas y los programas ya instituidos.

En conclusión

Las políticas sociales en la Argentina basadas en el enfoque de derecho no plantean significativas rupturas con períodos anteriores, debido a que la relación política que se configura con los destinatarios y su interpelación como ciudadanos, aún siendo reconocidos titulares de derechos, es restringida y disciplinadora. Tal como Habermas lo ha advertido, la colonización del mundo de la vida –por parte de la racionalidad instrumental- supone la constricción de los espacios de deliberación e intervención públicos y la cooptación de formas sustantivas de interacción social a partir de la racionalidad del sistema. De este modo, la posibilidad de construir y ejercer una ciudadanía activa y autónoma, se ve condicionada por las limitaciones a las oportunidades de asumir roles de decisión e incidencia por parte de los actores sociales impuestas, tanto por los procesos de racionalización moderna del aparato estatal, como por las formas de relacionamiento y posicionamiento que se despliegan en los actuales escenarios sociales. Estas limitaciones resultan mucho más complejas cuando los sujetos se hallan inmersos en una relación de asistencia.

Habermas plantea en este marco la necesidad de revisar el concepto marxista de emancipación, entendiéndolo como conciencia crítica, autodeterminación y autonomía, y vinculándolo, no sólo con aumento de las fuerzas productivas y extensión del poder de disposición técnica, sino, fundamentalmente, con dimensiones que se estructuran en los ámbitos institucionales y simbólicos, fundamentalmente en el campo de la acción política, y que permiten configurar prácticas influyentes sobre la voluntad política y las resoluciones vinculantes.

Habermas (1994) apunta que, liberado de las fuerzas de naturaleza, el hombre no advierte de las nuevas formas de dominación por ser tan sutiles como la que conduce a la despolitización de las masas o la inclusión disciplinada. Formas de coacción que impiden sistemáticamente una discusión racional sobre cuestiones políticas de fondo. Pero para este autor los derechos subjetivos requieren para realizarse del ejercicio de la autonomía política, debido a que tales derechos *"...que garantizan la posibilidad de una vida autónoma no pueden ser formulados adecuadamente si antes los afectados no participan por sí mismos en discusiones públicas sobre los fundamentos de los aspectos más relevantes para el tratamiento igual y desigual de los casos típicos..."* (Habermas, 1999: 258).

El enfoque de derecho, además de materializar los derechos económicos, sociales y culturales debe avanzar en la institucionalización de la participación genuina. Para Habermas (2000: 70) el estatus de ciudadano democrático dotado de competencias para elaborar leyes sólo se puede fundar con la ayuda del derecho coercitivo, *"... no hay ningún derecho sin libertades subjetivas de acción reclamables jurídicamente que garanticen la autonomía privada de las personas jurídicas individuales; y no hay ningún derecho legítimo sin la legislación democrática común de ciudadanos legitimados para participar como libres e iguales en dicho proceso"*.

En este sentido, para Habermas (1998) la participación política dirigida por intereses emancipatorios se orienta a trata de poner sobre la mesa temas cuya relevancia afecta a la sociedad global, definir problemas y hacer contribuciones, introducir cambios en los criterios de formación de la voluntad política y presionar sobre los parlamentos y los gobiernos a favor de determinadas políticas. Pero a la vez, trata de generar contra-espacios públicos y contra-instituciones, fijar nuevas identidades y modos expresivos, normativos y comunicativos de acción social que transforman la cultura.

Las políticas sociales en la Argentina distan mucho aún de acercarse a este ideal.

Referencias Bibliográficas

Abal Medina, J. (Comp.) (2009) *Participación y control ciudadanos*. Prometeo: Buenos Aires.

Canto Chac, M (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". En: *Política y Cultura*, núm. 30, pp. 9-37.

Clemente, A. y Smulovitz, C. (Coord.) (2004) *Descentralización, políticas sociales y participación en Argentina*. IIED: Buenos Aires.

Clemente, A. (2007). "Participación en las políticas sociales y cuestión social: revisión de enfoques y conceptos". En: Clemente, A.; Fleury, S.; Garreton, M.; Huergo, J.; Uranga, W. y Zibechi, R. *Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el sur latinoamericano*. UNDP – Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires.

De Sousa Santos, B. (2003) *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. CLACSO: Buenos Aires.

Dubet, F. (2011) *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo XXI: Buenos Aires.

Freire, P. (2005). *La educación como práctica de la libertad*. Siglo XXI Editores: México.

Freire, P. (2002) *Educación y cambio*. 5ta. Ed., Bs. As.: Galerna – Búsqueda de Ayllu.

Habermas, J. (1994) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Gustavo Gili: México.

Habermas, J. (1998) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta: Valladolid.

Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona.

Marshall, T. y Bottomore, T. (1998) *Ciudadanía y clase social*. Losada: Buenos Aires.

Mayntz, R. (2000). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21. Caracas.

Ministerio de Desarrollo Social (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario. Modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina. Buenos Aires.

Pautassi, L. (organizadora) (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Biblos: Buenos Aires.

Procacci, G. (1999) "Ciudadanos pobres. La ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar". En: Garcia, S y Lukes, S. (comps.) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Siglo Veintiuno: Madrid.

Putnam, R. (2001): "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública", en *Zona Abierta*, pp. 94-95, Madrid.

Rawls, J. (1978) *Teoría de la justicia*. Madrid, F.C.E.

Rawls, J. (1990) *Sobre las libertades*. Barcelona, Paidós/ICE.

Rosanvallón, P. (1995) *La nueva cuestión social*. Bs. As., Ediciones Manantial.

Rosanvallón, P. (2007) *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial: Buenos Aires.

Capítulo 4

HETEROGENEIDADES TERRITORIALES - HETEROGENEIDADES MUNICIPALES

Alejandra Andrioli: Universidad de la República piegas@adinet.com.uy

Resumen: A partir de la ley de Descentralización y Participación ciudadana del año 2009, se pone en marcha en nuestro país un nuevo formato político-institucional que crea los Municipios como tercer nivel de gobierno. Enmarcado este proceso en nuevos enfoques sobre desarrollo y descentralización; gobernanza; y profundización democrática. Teniendo en cuenta características de país centralizado, demográficamente disperso, con poca densidad de actores que lleven adelante estrategias descentralizadoras a largo plazo, es que se plantea como objetivo de este trabajo analizar desde la puesta en marcha en el año 2010 hasta el presente el funcionamiento concreto de algunos Municipios del interior del país. Con este fin se abarcan los primeros cuatro años de los Municipios de los departamentos de Salto y Artigas, recogiendo mediante Entrevistas, Talleres y Análisis de Discurso elaborados en prensa escrita de los nuevos actores políticos institucionales, las principales percepciones sobre esta nueva experiencia, los logros, los obstáculos y desafíos a futuro. En este artículo, se analiza un aspecto que refiere a la conformación de actores, las heterogeneidades territoriales y sus impactos en los diferentes resultados de la gestión municipal. Como principal resultado del trabajo resaltamos que existen Municipios asimétricos entre sí, entre aquellos cuyos recursos territoriales y entramados de actores con fortalezas organizacionales han sido determinantes en la marcha de la gestión municipal y aquellos cuyas debilidades les ha impedido traspasar de la gestión de lo estrictamente administrativo a la gestión de los procesos de desarrollo local. Esto no implica de todas formas, el reconocimiento, que en todos los Municipios estudiados se ha logrado mejorar condiciones de bienestar de las poblaciones locales en lo atinente a necesidades significativas para la vida diaria que podrán ser las bases para el logro de concreciones en una etapa ya no de aprendizaje, sino de aprehensión concluyente de los obstáculos que les permita encaminarse hacia políticas efectivas de integración social.

Territorio y Descentralización.

Carlos A. de Mattos señala que "los condicionamientos estructurales no están presentes, ni explícita ni implícitamente en el discurso de la descentralización. Sostener que la descentralización contribuye a que se produzcan "transformaciones socioeconómicas" de tendencia igualitaria y "crecimiento con equidad" en las colectividades sociales afectadas, de hecho significa asumir la hipótesis que los propietarios del capital (vinculados a actividades capitalistas comerciales, agropecuarias y/manufactureras) estarían dispuestos a abdicar de su compromiso con un determinado modelo de acumulación en favor de un cierto "interés general local" (De Mattos,1990:59). El autor sostiene que las determinaciones y condicionamientos del capitalismo, "indica que lo que una descentralización puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder, en el ámbito de un determinado territorio nacional, por consiguiente lo que puede provocar de por sí es la transformación de las bases económicas políticas e ideológicas del poder que se encuentran condicionados por factores del carácter estructural y no por su distribución territorial". (de Mattos,1990: 59)Reflexiona a partir de los análisis de Borja (1987:28) en que sostiene que "la descentralización y el desarrollo de poderes locales significa multiplicar los poderes políticos, por lo tanto facilita el equilibrio de unos poderes con otros". La discusión se centra si la multiplicidad de poderes está solamente referida a unidades territoriales, pero no a las bases reales del poder y sus imbricaciones en los planos nacional e internacional. (De Mattos, 1990: 57).Ante definiciones, que refuerzan las bondades de la descentralización, el autor señala que se le asigna estas supuestas virtudes un papel fundamental para el combate de los problemas del subdesarrollo que afectan a las comunidades locales; en el reconocimiento de la descentralización como instrumento idóneo para mejorar democratización, la participación, la justicia social, y el desarrollo local. Pero se pregunta "¿como una reforma de tipo político administrativo puede lograr tan profundas transformaciones en la base estructural de un ámbito nacional donde operan un conjunto de determinaciones y condicionamientos?"(De Mattos, 1990).

Estas posturas, complejizan aún más el paradigma de la descentralización en cuanto pone en relieve que los discursos que la sustentan obvian las condicionantes estructurales previas existentes en los territorios; los conflictos de clase; la injerencia en los territorios de intereses públicos/privados en muchos casos contrapuestos. De Mattos concluye "que en estas circunstancias, por más que se cambie la organización territorial de la administración del poder en un determinado ámbito nacional - que como es obvio - no es lo mismo que cambiar sus bases económicas, políticas e ideológicas - ello no implica modificar en forma sustantiva la orientación y las modificaciones esenciales de los procesos de apropiación y utilización del excedente económico tanto en términos sectoriales como territoriales" (de Mattos, 1991:59). En definitiva, esta postura señala que una descentralización político - administrativa puede traer aparejado beneficios para las colectividades locales, pero se ven con incapacidad de transformar las raíces estructurales de la inequidad.

Por otra parte, estudios empíricos realizados demuestran contradicciones entre la teoría que propende al énfasis de la endogeneidad, al mayor protagonismo de los gobiernos locales en una economía globalizada, y en el marco de la descentralización política del Estado, pero esto no ha significado que los actores locales puedan participar efectivamente en las estrategias y decisiones de desarrollo más bien constatan una débil capacidad de los actores y gobierno local frente a empresarios y estado nacional. (Leal, 2011: 50)³ En el mismo sentido D. Veiga señala que los procesos de reestructuración económica conllevan la diversidad social y territorial; en la medida que las comunidades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica y socio - cultural. El autor destaca la creciente privatización de infraestructura y servicios públicos, emergen en muchos casos territorios "privatizados y usados", a partir de la intervención de distintos actores locales, nacionales y transnacionales. (Ribeiro, 2004 en Veiga, 2013: 37).

³ El estudio realizado "Grandes inversiones en territorio de escaso dinamismo ¿Una alternativa para el desarrollo? El caso BOTNIA. Demostración que las sociedades y gobiernos locales quedan inermes frente a la política de las grandes inversiones y que lejos de reducir las desigualdades territoriales, éstas se verían profundizadas. J. Leal Documento de Trabajo N°55/2011 DCS. RN Udelar.

Otra vertiente analítica es la dimensión territorial del desarrollo, que debe ser incorporada a los estudios de descentralización. Adherimos a pensar el territorio desde: "las características que presenta la economía de un territorio concreto; heterogeneidad espacial y socioeconómica; la diversidad institucional y política de lo local; la diferenciación de oportunidades y las potencialidades existentes en la población; el enlace entre las ciudades y su importancia económica"(Romero, y Negrín, 2013:137).

Señala T. Linck que el "territorio es lo que la globalización no es y si la globalización es el imperio del mercado entonces el territorio tiene que excluir los principios del cálculo y del interés individual que sustentan el "rational choise" de los economistas liberales. El territorio suele reconocerse como el escenario predilecto de los valores sociales que formulan consenso, marcan identidad y solidaridad. El territorio es el marco idóneo para el desenvolvimiento de una democracia directa: las nociones de participación, de concertación, de adhesión, de cohesión social y su confusión con las adhesiones de la "buena gobernanza"(Linck, 2006: 109). El autor problematiza esta visión considerándola sesgada: primero porque que el territorio es en primer lugar un "espacio apropiado" y hay que reconocer las formas de esa apropiación; segundo el territorio focaliza simultáneamente relaciones de competencia y de cooperación que se resuelven y superan en la construcción de solidaridad y/o jerarquías. Tercero el territorio es colectivo. Es entonces, el manejo y a las modalidades de apropiación de ese patrimonio compartido que cobran sentido las interacciones y las contradicciones entre territorio y globalización (Linck; 2006: 111).Siguiendo al autor, y considerando que la descentralización - en un contexto globalizado - es condición de desarrollo territorial, presupone: reinención de un diálogo entre lo económico (la producción de riquezas) y lo político (la construcción de decisiones colectivas para el manejo de recursos compartidos. Uno y otro plantean una exigencia de densificación de las interacciones sociales (Linck, 2006: 142).

En el mismo sentido, se proponen visiones más integrales de Descentralización, "la "descentralización como proceso integral", en donde intervienen una multiplicidad de dimensiones en esa distribución de poder planteada en donde intervienen actores socio-políticos, desarrollo socioeconómico a distintas escalas territoriales" (Veneziano, 2009:123).

Concluye la autora, "que en definitiva, la descentralización por sí sola no puede producir cambios profundos si no se articulan con otras políticas - revertir la distribución del ingreso y lograr la equidad social; encontrar equidad entre las diferentes regiones, fortalecer la democracia, la participación ciudadana en la decisión e implementación de políticas públicas; dar representatividad gubernamental mediante el acercamiento entre ciudadanos y representantes; desarrollo económico de la localidad, la región y el país; eficiencia en prestación de servicios al usuario y al vecino"(Veneziano,2009:122).

Un nuevo escenario de análisis.

La Ley de Descentralización y Participación ciudadana (18.567) del 13 de setiembre del año 2009 que establece lineamientos en la formación de un "tercer nivel de gobierno" bajo la égida de conceptos tales como afianzamiento de la democracia en la participación ciudadana, acercamiento a los problemas de las realidades locales, y el reconocimiento de una cultura endógena, como elemento esencial del desarrollo local.

Los avances en materia de Descentralización en el Uruguay se generan a partir de la Reforma Constitucional que crea la Comisión Sectorial de Descentralización dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); la conformación del Congreso de Intendentes; la habilitación a este Congreso de celebrar convenios entre Entes Autónomos, a comunicarse directamente con los Ministerios base que han sido génesis de la Ley de Descentralización y Participación ciudadana, del año 2009. Sobre esta Reforma que es la génesis de la actual ley de descentralización se puede considerar como principal logro la ampliación de autonomía a las Intendencias Municipales.

Por su parte, señala A. Veneziano que la Reforma Constitucional que da lugar a la Constitución de 1997 estaba más ligada al bienestar y desarrollo priorizando la descentralización desde el gobierno nacional hacia los gobiernos departamentales, mientras que la Ley de Descentralización y Participación ciudadana apunta a una descentralización interna de los departamentos, creando un "tercer nivel de gobierno" y tendiendo a asociar la descentralización con la participación y el desarrollo territorial. La autora concluye que la descentralización en este caso, "puede ser considerada como un "diseño institucional del Estado", o como una "política pública" dentro de la reforma del estado (Veneziano, 2012:15). La descentralización uruguaya forma parte de un paradigma democratizante sentando las bases de una nueva relación Estado - sociedad; forma parte también de un proyecto político de un gobierno de izquierda, con un componente redistributivo del poder político que coadyuve al carácter inclusivo y participativo de la democracia.

Los principios cardinales que animan el sistema de descentralización señalados en el Art. 3 de la nueva Ley : a) preservación de la unidad departamental territorial y política; b) la prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes; c) la gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios; d) la participación ciudadana; e) la electividad y la representación proporcional integral; f) la cooperación entre los municipios para la gestión de determinados servicios públicos actividades municipales en condiciones más ventajosas. La Ley señala que cada Municipio deberá conformar una "unidad con personalidad social y cultural", con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana. En el Art. 11 del Cap. II se señala que los Municipios tendrán 5 miembros un Alcalde que presidirá el Municipio y los restantes serán los Concejales de carácter honorario. La creación de los gobiernos Municipales ha significado un avance en la medida que sustituye las antiguas Juntas Locales cuyas autoridades dependían del Intendente - excepto las tres Juntas Locales Autónomas que eran electivas - y actuaban como órganos desconcentrados del gobierno departamental. Sin embargo, hay que señalar que esta creación de gobiernos municipales no es una descentralización en sentido jurídico estricto ya que los órganos creados no tienen personería jurídica, no tienen recursos propios ya que no pueden recaudar, pero si administrar, lo que les

otorgue el gobierno nacional y departamental, es decir son "electivos" pero cuentan con una autonomía relativa. Sus fuentes de financiamiento son la asignación presupuestal de la Intendencia previstas en el presupuesto, sujetas a modificaciones presupuestales que deben ser aprobadas por la Junta Departamental, y partidas asignadas por el gobierno Central a través del Fondo de Incentivo para la Gestión Municipal.

La Ley señala que habrá Municipios en poblaciones de 5.000 habitantes, pero en su Art. 1 aclara "que podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. En el departamento de Salto excepto Salto capital no hay poblaciones que tengan más de 5.000 háb. por tanto los Municipios se conformaron tomando como eje las antiguas Juntas Locales aprobadas por la Junta Departamental a instancia del Intendente. En el caso de Artigas, Bella Unión era Junta Local Autónoma junto a San Carlos y Río Branco y pasan automáticamente a ser Municipios. La densidad poblacional significó un problema en casi todos los departamentos del Uruguay, que se caracteriza por una concentración de población en la mayoría de las ciudades capitales y un despoblamiento en las ciudades intermedias.

Investigaciones recientes dan cuenta que el comportamiento electoral de la población respecto a las elecciones municipales han sido heterogéneos; han tenido un nivel bajo respecto a la elección departamental (Artigas con 72% se encuentra dentro de los departamentos de votación municipal con mayor votación y Salto con 67,1% se encuentra dentro de los departamentos con votación media.) Los fundamentos que se sostienen es que hubo insuficiencia en la información brindada a la ciudadanía ante la votación municipal; hubo dificultad en la ciudadanía para incorporar con precisión los límites de los Municipios y saber a cuál pertenecía cada uno; la escasa distancia temporal entre la aprobación final de la ley y la fecha de elección; la escasa importancia estratégica que parecían asignarles las élites políticas y los medios de comunicación al tercer nivel de gobierno (Suárez, 2012:30). "En este sistema de retroalimentación entre la displicencia política y la desinformación ciudadana acerca de lo que era el Municipio y su gobierno se percibió rápidamente que la participación no era un problema legal, ni político y que generará costos visibles a corto plazo" (Magri y Freigedo, 2010:334). Como veremos el tema demográfico; densidad poblacional no ha sido

un tema menor ya que desde el inicio de la puesta en marcha de la Ley significó un problema para resolver la cantidad de Municipios por departamento, y como se realizarían las fusiones de los centros poblados más pequeños. A través del relevamiento de prensa se constata que también para los distintos Municipios el tema de la calificación centro poblado, pueblo, villa o ciudad son importantes objetivamente y subjetivamente para los pobladores.

El Departamento de Salto - cuenta con 6 Municipios (Belén, Colonia Lavalleja, Constitución, Mataojo, Rincón de Valentín, San Antonio) y el Departamento de Artigas - cuenta con 3 Municipios, Bella Unión; Tomás Gomensoro y Baltasar Brum. El Departamento de Salto cuenta con 124.878 habitantes, la ciudad de Salto capital cuenta con 104.028 háb., y Villa Constitución cuenta con 2.762 habitantes. El departamento de Artigas tiene 73.378. Artigas capital 40.658 háb.; Bella Unión 12.200; T. Gomensoro 2.659. háb. y Baltasar Brum 2531 háb. Esto refleja disimilitudes demográficas entre ambos departamentos, reiterando en el caso de Salto, la macrocefalia característica en nuestro país.

Los Actores en los nuevos Municipios.

Siguiendo tipología de A. Veneziano en la identificación de actores en los procesos descentralizadores identificamos "actores político - institucionales", es decir aquellos actores producto de la distribución territorial del Estado - Intendentes - Alcaldes y Concejales - y actores socio - políticos y económicos que intervienen y se interrelacionan en estos territorios concretos. (Veneziano, 2012) En la identificación de actores encontramos:

a) Tanto los actores políticos - institucionales como actores socio - políticos y económicos responden a configuraciones prefijadas en matriz societal clásica. Actores cuyas demandas responden a orientaciones reivindicativas de la sociedad salarial en base a conflictos que responden a la lógica capital/trabajo - caso Municipio de Bella Unión - demandas tanto al Estado nacional como departamental y ahora municipal, en dirimir e intervenir en conflictos locales, centrados en lo público/privado; empresarios/ trabajadores, y por ende la acción colectiva se canaliza a través de actores corporativos fuertes, mediados por el sistema político local/departamental y nacional.

Bella Unión se caracteriza además, por tener un territorio donde su espacio fronterizo - Barra de Quaraí y Monte Caseros - le imprimen particularidades por injerencias en su sociedad local de bienes objetivos y subjetivos transfronterizos. Podemos encontrar una interrelación permanente entre actores político - institucionales, gobierno central, Intendencia, Municipio - y actores socio - políticos y económicos, partidos, sindicatos, empresarios, locales y transnacionales en pugna por los recursos territoriales en juego. La impronta de estos actores está signada en parte por la propia historia de Bella Unión en cuanto a la lucha sindical, pero también por las características territoriales, identitarias y demográficas que le permiten situarse en una posición diferente frente a lo que consideran una situación de subordinación económica frente al gobierno departamental. Actores económicos fuertes - empresas públicas; empresas públicos/ privadas, capitales globales, que negocian directamente con el gobierno nacional, provocando una suerte de "dumping" dejando fuera a los gobiernos subnacionales. Al decir de P. Bourdieu el espacio municipal está objetivamente constituido y funciona como una "estructura de exigencia", en donde los actores en él inmersos plantean conflictos "que son las cosas que hay que hacer", frente a lo que sienten como subordinación y/o dependencia y por lo tanto redefinen con fuerza las "apuestas de la lucha". Bella Unión es y se siente diferente al resto del departamento de Artigas, tiene ventajas en el sentido de poseer una actividad económica diversificada (ALUR, GREENFROZEN, CALVINOR, FREE SHOP) e identidad territorial. Incluso en sus estrategias de luchas en defensa de intereses por los capitales en juego, empresarios y sindicatos se enfrentan por obtención del capital simbólico constituido históricamente sobre la lógica capital / trabajo.

A los actores político - institucionales de este Municipio se le abre una fuente de negociaciones múltiples algunas con lógicas sectoriales y otras derivadas de conflictos por la apropiación de los recursos y bienes de "su" territorio, bienes producidos - públicos y no públicos - cuyas transferencias (ejemplo impositivas, contribuciones urbanas, rurales, patentes) se vuelcan al estado central y/o departamental. A los actores socio - políticos y económicos se los visualiza por la multiplicidad de mediaciones en las que debe participar el Municipio: tanto ocupaciones de tierras; como el sindicato de cortadores de caña reclamando a ALUR por compra de maquinarias para cortar caña; como trabajadores de planta de congelados de Greenfrozen - ex Calagua - por problemas entre el gobierno central y la empresa

administradora, problema del cual los trabajadores se consideran rehenes; preguntas de sindicalistas realizadas en la prensa sobre que han dejado las empresas privadas para los ciudadanos de Bella Unión; la defensa empresarial ante injustificados reclamos; la presencia de empresas privadas - caso Free Shop - aportando recursos para obras sociales del Municipio. Los empresarios económicos tienen en muchos casos mayor autonomía que los gobiernos locales para aprovechar los recursos territoriales y por ello las empresas operan dejando de lado a las autoridades locales, en muchos casos negocian con niveles no locales de gobierno.

b) Un segundo grupo de actores caso - Municipios del Departamento de Salto y Municipios de Baltasar Brum y Gomensoro del Departamento de Artigas - en que los actores políticos e institucionales - se orientan por la búsqueda de mantener o lograr las condiciones de integración social de sus pobladores: fundamentalmente fuentes de trabajo, escuelas, viviendas y servicios públicos/ privados concretos, y cuya acción está ligada: a la elaboración de proyectos locales de desarrollo, a la reorganización de los ciudadanos por parte de los nuevos jerarcas municipales que median en pos del logro de una mayor participación e involucramiento de la población. Carencia de actores socio - políticos y económicos fuertes que dinamicen la vida local, por lo que las tareas de negociación frente a los otros niveles de gobierno se centran fundamentalmente en la figura del Alcalde y Concejales. Los actores políticos - institucionales tienen la tarea de canalizar demandas muy concretas y sentidas por sus poblaciones locales, en el caso de los Municipios de Salto existe un peso muy fuerte del Municipio en la búsqueda de apoyos departamentales y nacionales a través de las distintas agencias del Estado. La conformación de identidades locales de Municipios caso Constitución y Belén, está conformada por historia de "pérdidas": de trabajo, de bienestar, de población que emigra constantemente y de carencias de servicios públicos. En el documento que fundamenta la propuesta de perforación infra basáltica en Villa Constitución⁴, las historias de "pérdidas" - están largamente explicitadas: la deslocalización de la población por la subida del embalse de la Represa de Salto Grande en 1979 y el cierre del Espinillar en 1993.

⁴Proyecto "Villa Constitución no se Rinde, va por un Futuro Termal". Diario El Pueblo. Lunes 12 de Diciembre 2011
Pág.4

Ambos sucesos han significado *"que en los últimos 30 años los pobladores de este lugar hemos sufrido las transformaciones más agudas y vertiginosas de nuestra historia"*. Desde el paisaje cotidiano, costumbres, paseos, hasta falta de trabajo, fragmentación de las familias por emigración, son pérdidas que explican:

"la incomprendida desidia de nuestra gente que se refleja en la poca participación de los vecinos en las comisiones sociales como en las comisiones fomento, muestran la desilusión y el acobardamiento de los pobladores por recibir desde la capital acciones que sólo nos han causado dolor".

Todos los procesos puestos en marcha por los actores políticos - institucionales contienen en sí aspectos de impulso de la economía local y propenden a mejorar los aspectos sociales de la población, la búsqueda de un aprovechamiento eficiente de los recursos productivos (endógenos y exógenos) existentes, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la población. Los objetivos son la realización de proyectos de desarrollo local, búsqueda de emprendimientos públicos/privados como turísticos -pozo termal en Constitución - que viabilice caminos hacia nuevas formas de empleo definido como el problema central para estos municipios.⁵

Presencia en departamento de MEVIR; OPP; ANCAP y Ministerios y la propia Intendencia departamental demuestran que estas interrelaciones interinstitucionales son las apuestas de los Municipios para el desarrollo local. Cierre de empresas ha fragmentado a los actores socio-políticos y económicos por lo que deben acoplarse estratégicamente a los partidos políticos, a los gobiernos departamentales y nacionales. Por otro lado, se demuestra que las competencias de los Municipios son compartidas - subsumidas - con otros niveles de gobierno, se suman distintos organismos estatales que actúan en el territorio, que si bien son formas de dependencia gubernamental logran beneficios para las poblaciones involucrados.

⁵ A Villa Constitución y T. Gomensoro les fue aprobado Proyectos por parte de OPP de Fondos con criterios de compensación territorial que toma en cuenta inequidades territoriales. El total es de 7.7 millones a 20 municipios a proyectos vinculados a lo cultural, a la identidad local al fortalecimiento institucional y a temas de capacitación. 13/04/2014 Presidencia de la Nación.

Citamos como ejemplo, las obras de electrificación en la localidad de Pepe Núñez, localidad en la cual ANCAP ha iniciado trabajos de exploración en la búsqueda de hidrocarburos, y recientemente inauguraron obras de electrificación con la presencia de autoridades de UTE, MEVIR y jerarcas de la Intendencia de Salto. La presencia de este organismo en un Municipio - Mataojo - que se caracteriza por su lejanía de la capital departamental tuvo como resultado que 41 hogares, incluyendo escuela, iglesia, y el local de ANTEL tuvieran por primera vez luz eléctrica.

Los Municipios de Baltasar Brum y Gomensoro, este último con actores más dinámicos, con presencia de Planta secadora de arroz de empresa SAMAN y a pocos kilómetros de Bella Unión y que al igual que su Municipio vecino, demandan al gobierno departamental un mayor compromiso con municipios. En cuanto a Baltasar Brum, es caracterizado por su propio Alcalde: *"Está aislado y olvidado pasan los gobernantes y seguimos aislados, la localidad tiene 2.000 háb. que sienten que la Intendencia está en deuda, no tenemos conexión de carretera con Gomensoro pese que hace años que la hemos solicitado. El pueblo va envejeciendo ya que los muchachos de 18 años salen a buscar suerte lejos de acá"*.

c) Se visualiza un tercer grupo de actores que intervienen en el proceso de descentralización y en los nuevos municipios y que responden a cuestiones ligadas a subjetividades y adscripciones como reivindicaciones de género, de edad, de apoyo a la cultura local - fiestas tradicionales - y también a demandas centradas en necesidades planteadas desde la cotidianidad, que van desde, plazas, centros deportivos y culturales, ambulancias, y locales para pago de impuestos y servicios, transportes escolares.

En este grupo de actores donde existe un abanico enorme de demandas que involucra Sociedades de Fomento; Comisiones y grupos asociativos. Algunos de estos grupos mantienen permanencia temporal en su acción colectiva y otros se desmovilizan ante la resolución de sus demandas concretas. Estas son algunas de las consecuencias que puede tener la distribución del poder político cuando existen desigualdades socioeconómicas. "Las diferencias de recursos de poder e influencia emanadas de los desniveles socioeconómicos, determinan que a pesar de la existencia de una igualdad política formal opere en los hechos una profunda desigualdad entre los actores sociales"(Cunill Grau, 1997: 108 -109).

4. Heterogeneidades territoriales y heterogeneidades municipales.

Análisis de G. De Sierra señalan la problemática de la cuestión de distribución del poder y la constitución de actores en un país disperso con pocos polos donde se encuentre un entramado social suficiente, como para constituir "actores de la descentralización" (De Sierra, G. 2000:40) así como los análisis de C. de Mattos sobre las limitantes estructurales son dos ejes que impregnan a lo largo y ancho los resultados de este estudio. El entramado social y la constitución de actores se visualizan, constatando las disimilitudes en Municipios como Bella Unión o el caso del Municipio de Constitución; Belén, San Antonio y posiblemente Gomensoro que presentan mayor dinamismo en el proceso de municipalización o el caso de Municipios como Mataojo, Baltasar Brum, Lavalleja, Valentín, donde una menor densidad poblacional les representa un obstáculo para constituir y configurar actores que dinamicen el proceso. Los Municipios están ligados a territorios concretos muy heterogéneos entre sí. Las determinantes de las estructuras productivas - más o menos dinámicas - el grado de inserción rural - urbano - traducen las diferencias en la configuración de actores, acción colectiva, y los distintos grados de logros obtenidos en las reformas políticas administrativas en los distintos Municipios. Señala D. Veiga que "desde el punto de vista sociológico, consideramos que la "segmentación territorial" como una forma del proceso de "diferenciación social" que expresa la distribución de la estructura social en el espacio"(Veiga, 2002:22). Territorialmente Uruguay no es un país homogéneo, estudios de A. Riella sobre los cambios en la ruralidad y cohesión social en Uruguay destacan que pese a los cambios técnicos producidos el medio rural ha mantenido su rezago, con incidencia de pobreza y

desigualdad - los departamentos de Salto y Artigas tienen un índice de cohesión social rural por debajo de la media lo que hace considerar que son territorios muy vulnerables - y con excepción de los territorios en que se han desarrollado rubros productivos más dinámicos hay otros marcados por "desertización social" y fuerte "vacío institucional" (Riella, 2010). De los estudios realizados el autor concluye "que a partir del año 2002 se producen cambios en el mercado mundial, cambios favorables que no se dan en la misma forma, ni con la misma intensidad en todos los territorios rurales del país" (Riella, 2010:219). J. Romero por su parte, analiza territorios de baja densidad poblacional con diversificación de ocupación y la incidencia en la inclusión social; de esta manera territorios de baja densidad poblacional pueden generar desarrollo si logran inserción en la diversificación ocupacional (Romero,2011).De la misma manera concluyen estudios del PNUD (2014) que señalan que "el Uruguay no es un territorio homogéneo en términos de desarrollo, ya sea que se lo analice desde la dimensión productiva, económica o social. Hay disparidades estructurales, atraso relativo de la región norte y noreste del país, territorios con menor desarrollo relativo"(PNUD, 2014: 14).Concluyen estudios de Veiga y Rivoir que "Salto tiene áreas con niveles medido de desarrollo social - básicamente expresada en su ciudad capital - pero presenta en su interior departamental zonas con bajo nivel de desarrollo social correspondiente a pueblos con deficientes niveles de desarrollo económico y carencias en los niveles de vida de su población"(Veiga, Rivoir,2008: 16).

Los Municipios más dinámicos - en cuanto a involucramiento e interrelación de actores frente al nuevo formato político administrativo que instituye este proceso descentralizador - están vinculados a recursos territoriales y procesos productivos claramente diferenciados. Algunos Municipios - caso Bella Unión donde casi la mitad de la población artiguense vive en esta circunscripción municipal - están ligados territorialmente a estructuras productivas agroindustriales con expansión comercial y de servicios; mientras que otros con bastante menor densidad de población y ligados a estructuras productivas en base a ganadería extensiva es donde se constata una menor fortaleza y dinamismo en la constitución de actores locales y por ende también incidiendo poco en las posibilidades de apropiación o distribución de los recursos del territorio, debido a sus condiciones de territorios más vulnerables.

El caso de Municipios como el de Mataojo cuya su circunscripción territorial abarca unas 200 mil hectáreas, con producción agrícola, ganadera extensiva y con una población total de 900 háb. diseminados y dispersos en pequeñas poblaciones algunas de ellas con 50 háb., con una incidencia de ocupaciones básicamente rurales, y escasos servicios. Estudios realizados por A. Riella y P. Mascheroni sobre la pluriactividad en el medio rural uruguayo, sostienen que en los territorios rurales se sobreponen actividades ligadas al mercado global y tecnológicamente avanzados, con actividades y explotaciones marginales, existen determinadas localizaciones espaciales, que no permiten la combinación de empleos rurales y urbanos y esto se traduce en distintas dinámicas sociales en los territorios (Riella y Mascheroni, 2006). Lo señalado se traduce claramente en las distintas dinámicas sociales y políticas que se dan en los diferentes Municipios y que se ligan a la posibilidad de esta combinación de empleo, o a vivir un territorio donde la inercia de lo rural tradicional no ofrece posibilidades de pluriactividad. En este caso el obstáculo mayor del Municipio citado, es que en sus centros poblados viven mayoría de niños y mujeres y éstas sin posibilidades de lograr empleo fuera de lo estrictamente rural.

El Municipio de San Antonio, que rodea a la capital departamental de Salto, es el cordón hortifrutícola y citrícola del departamento, y actualmente cuenta con plantaciones - producto de la economía global - de arándanos y olivares, "cuyo proceso de trabajo genera un alto porcentaje de trabajadores asalariados zafrales siendo uno de los rubros que demanda mayor mano de obra en el medio rural proporcionalmente a la superficie explotada (Tubío y Lombardo, 2013:90). En este caso, como sostienen los autores citados la alta demanda de fuerza de trabajo impulsa al fuerte enganche de mujeres y otros miembros inactivos del hogar y refuerza los ingresos salariales de hogares urbanos y suburbanos"(Tubío, Lombardo, 2013:92). Este Municipio estará afectado por Proyecto de "Esclusas de Salto Grande", que prevé un canal de navegación por Arroyo San Antonio generando expectativas de alto impacto para la zona; sistemas de riego, transporte fluvial de productos, emprendimientos turísticos.

El resto de los Municipios de Salto, están insertos en territorios rurales y estructuras productivas similares; caracterizados por rezagos estructurales y vulnerabilidad de la población. Los efectos y consecuencias que las transformaciones productivas tienen sobre los territorios demuestra ganancias y pérdidas siendo el caso más paradigmático - el Municipio de Constitución y zona de influencia como Municipio de Belén - el cierre de agroindustria en Constitución que ha provocado un descenso en la calidad de vida para la localidad y centros poblados cercanos, subjetivamente internalizados como "pérdidas", de las que son difíciles de superar.

En cuanto a la heterogeneidad territorial y los inter relacionamientos entre tres niveles de gobierno representa un desafío. Esto parece exigir procesos de aprendizaje en las negociaciones, el temor al dumping político, al clientelismo y al sistema de recompensas partidarias (Suárez; Andrioli, 2012). Lo departamental, segundo nivel de gobierno - Intendencias - aún permanece siendo el actor político central. Los relacionamientos entre Intendencias y Municipios es la relación más visible - problemática o no - que visualizan los nuevos actores políticos - institucionales municipales y los actores socio -políticos y económicos. En algunos Municipios el juego de política partidaria ha inhibido y desarticulado a actores organizados preexistentes en la localidad, que se desmovilizan ante la figura del Alcalde electo, según el partido al que el mismo pertenezca, y *"porque al cobrar un salario él es el responsable"*. Por otro lado, la Ley y como se señala "no da posibilidades que se presente un candidato de un grupo de vecinos o de una organización social" (Veneziano, 2012). Esto hace que las ataduras partidarias inhiba la participación de vecinos en las postulaciones a Alcaldes y Concejales. Se expresa que se debería cambiar la legislación respecto a las elecciones de los Municipios, dado que polarizaciones a nivel de las elecciones por la Intendencia desdibuja la importancia de lo "local" en el proceso electoral. La partidocracia vista en este caso como obstáculo a que en las elecciones participen vecinos de las localidades que tienen una alta participación pero están por fuera de los partidos políticos.

Si analizamos la heterogeneidad territorial y las fortalezas y debilidad de actores socio - políticos y económicos en función del sistema de partidos, de la interrelación entre política partidaria departamental y nacional que pone en juego la creación de Municipios, veremos

que la cohabitación política puede ser más o menos conflictiva dependiendo o siendo condicionada por los pesos específicos que puedan tener los actores municipales en las estrategias para negociar sus demandas, y también por las estructuras productivas a las que están ligados. En el Departamento de Salto conviven Intendencia del partido colorado con Municipios blancos y frenteamplistas; en el departamento de Artigas gobierno departamental frenteamplista al igual que el Municipio de Bella Unión y los dos Municipios restantes del partido nacional. En primera instancia, los conflictos políticos partidarios que pautan relaciones con gobierno central y departamental parecen más atenuados en Municipios salteños y más conflictivos en Municipios de Artigas - pese a la coincidencia en los tres niveles que son gobernados por Frente Amplio - donde las luchas sectoriales dentro de un mismo partido, o conflictos municipio/intendencia son más visibles - y que surgen tanto en entrevistas como en análisis de prensa. Las razones pueden ser muy variadas, desde un entretrejo más denso de actores históricamente constituidos - como es el caso de Bella Unión - con actores corporativos fuertes, negociación y conflicto permanente por los recursos territoriales (agroindustriales, comerciales y servicios) y en la pugna permanente por transferencia de recursos derivados al gobierno departamental que sienten es "depredador" de los recursos generados en su territorio. Podemos considerar que en este caso se ha producido una "hiperpolitización" donde los actores corporativos totalizan la acción colectiva" (Cunill, 1997:202). Una visión sobre los partidos políticos en la descentralización de Willis; Garman; y Haggard (1999) citados por Montecinos, E. (2005) quiénes señalan "que la descentralización está arraigada de los partidos de cada uno de los países. Estos diseños institucionales tienen consecuencias importantes para el éxito o fracaso de los esfuerzos por descentralizar y señalan por ejemplo que en países con partidos políticos nacional con sistema de decisión centralizada el gobierno central ha ejercitado un mayor control sobre el uso de los recursos y es en este aspecto donde la descentralización muestra sus peores avances" (Montecinos; 2005:82). Si analizamos los fuertes conflictos entre sectores de un mismo partido en el departamento de Artigas y su correlato en Municipio de Bella Unión nos encontramos con justamente un reclamo permanente a una mayor intervención del Partido en las confrontaciones internas. Se sostiene que la descentralización es un fenómeno reciente e irregular y tiene riesgos y uno de ellos es precisamente los "riesgos de las transferencias de competencias y recursos"; (Nickson, 2003 citado por Montecinos 2005:82) en distintos niveles

de gobierno, esto se puede transformar o en una herramienta para fortalecer el caudillismo de partidos o sectores y de ciertos líderes políticos. Esto reduce el nivel de eficiencia de los gobiernos que están involucrados en esta pugna, que es objetiva, pero que también se expresa en el plano de lo simbólico muy fuerte, "en hacer ver y hacer valer puntos de vistas desde un lugar del espacio social". Municipio y gobierno departamental - en el nuevo contexto descentralizador - que transforma los espacios de luchas y por ende se transforman también las "divisiones - y las visiones - y las tomas de posición - e incluso las estrategias de lucha tendientes a conservar los capitales que están en juego" (Bourdieu,1997: 38). Las diferencias simbólicas funcionan como una estructura de exigencias es decir las cosas que hay que hacer ante situaciones nuevas y nuevas reglas de juego que plantea la creación de un tercer nivel de gobierno.

La cohabitación conflictiva muestra luchas por distribución del poder. Se señala que la cohabitación puede remitir a dos fenómenos que repercuten en el accionar político: obstaculización o bloqueo y el acuerdo en la cohabitación (Suárez; Florit, 2012: 63.). Los autores señalados indican sobre la base de trabajos de Pardo Martínez (2000) y Cardarello, (2011) que la cohabitación puede conducir a la "posibilidad de que el proceso de distribución de poder e injerencia desencadene un enfrentamiento que obstaculice el trabajo político de un sector de gobierno o aún el desarrollo de acciones tanto de la oposición como del oficialismo" (Suárez; Florit, 2012:63).

La convivencia política intra o interpartidaria que significa un tercer nivel de gobierno estará resignificada por procesos de fragmentación del poder, es decir por resquebrajamiento de los monopolios de poder (Carrión; Velarde, 1991:132). La producción de discursos también se convierte en un uso del ejercicio del poder, en las que se reproducen las lógicas de acumulación de poder, muchas veces subordinadas a las lógicas partidarias. La monopolización de la verdad colectiva, el pasaje del yo al nosotros, donde el mandatario debe universalizar su interés particular" (Bourdieu; 1987:166).

"El Gobierno de Intendencia de Artigas minó de forma permanente al Municipio de Bella Unión. El partido ha llegado muy tarde para actuar en estos temas de relacionamiento entre dirigentes locales y departamentales, son cosas que vienen sucediendo desde el comienzo, recién ahora vienen a preocuparse por lo conflictos, justo ante la llegada de una contienda electoral. El gobierno departamental se ha dedicado estos cuatro años en molestar al Municipio de Bella Unión - que en definitiva con nuestros votos pudieron acceder al gobierno de Artigas - y no han gobernado como tendrían que hacerlo en beneficio de la sociedad y no haber hecho de la Intendencia un comité político donde - a vos te pongo y a vos te saco".

En el caso de los Municipios de Salto, la cohabitación política muestra menor conflictividad, con lo cual se puede traducir:

a) Estrategias positivas de relacionamiento con los Municipios llevadas adelante por el gobierno departamental; o existencia del ejercicio de un poder simbólico que en este caso es el poder de establecimiento, de "consagrar" un nivel de gobierno nuevo por parte de aquel - Intendencia - que ya tiene un capital simbólico acumulado, "es el poder de constitución, poder de hacer un nuevo grupo, hablando por él en tanto que mensajero autorizado por un largo proceso de institucionalización con lo cual se recibe el poder de hacer el grupo. El poder simbólico es el poder de hacer cosas con palabras" (Bourdieu, 1988: 140).

Las jerarquías municipales destacan:

"La enorme labor que vienen realizando los Municipios, tenemos que tener en nuestro presupuesto nacional recursos que refleje una política de descentralización en serio. Ahora que veo a los Alcaldes y a los futuros Alcaldes del departamento les digo con tranquilidad que no van a tener que depender más de los gobiernos departamentales. Creemos en la tercera línea de gobierno, creemos en los Municipios, y le vamos a dar los recursos para que los administren, porque creemos en la descentralización y porque creemos que los Alcaldes y Concejales serán nuestra primera línea para ayudarnos a gobernar".

b) Por cierto "paternalismo" ejercido desde el gobierno departamental frente a la debilidad de actores, con Municipios caracterizadas por territorialidad rural con estructura productiva agraria de ganadería extensiva, baja diferenciación ocupacional y densidad poblacional. Se constata una fuerte presencia del gobierno Municipal, en proyectos conjuntos, en inauguraciones de obras, incluso en aquellos proyectos implementados por Ministerios y organismos públicos a nivel nacional que responderían a una política de gobierno distinta a su pertenencia partidaria. Si genera conflictos entre Intendencia y el F.A. local por "apropiación simbólica", de beneficios implementados por el gobierno nacional y por los organismos estatales que actúan en todo el territorio nacional. La mayor presencia de la Intendencia en Municipios es proporcional a su línea jerárquica como segundo nivel, la Intendencia cuenta con aparatos administrativos, relacionamientos con niveles nacionales para otorgamientos de créditos, parque de maquinarias es decir que el nivel más alto posee más recursos para la acción, sobre todo en lo atinente a aquellos servicios públicos que son de competencia nacional. Las pugnas electorales son más visibles entre partidos en la ciudad capital departamental, que no se reflejan aún a nivel Municipal.

c) Bajo nivel de conflictividad en la apropiación o distribución de los recursos territoriales, por convergencia de empresarios fuertes y población vulnerable con exclusión social. No se visualizan grandes reclamos por transferencias de recursos generados en los territorios municipales y sí concentración de demandas por necesidades básicas, como servicios de salud, luz y agua y condiciones de integración social trabajo, educación y vivienda. Aunque hay reclamos por recursos por parte de Alcaldes y población movilizada - básicamente Constitución - éstos en general se realizan en el marco de no confrontación directa si en un plano de negociación y apoyos directos e indirectos.

Conclusiones

Partiendo de la polisemia y ambigüedad del concepto de descentralización que hemos analizado teóricamente, y tratando de salir de ese laberinto teórico e ideológico de la descentralización para asociarlo a una realidad concreta - la creación de Municipios como tercer nivel de gobierno - debemos de concluir que lejos de reducir la polisemia, se le agregan otros ingredientes a la pluralidad definitoria de la descentralización que refiere a considerar heterogeneidades territoriales que marcarán rumbos específicos de los procesos puestos en marcha.

Queda claro el componente político - administrativo que instó a la puesta en marcha del proceso, el ánimo de instaurar formas estatales más ligadas a la gente, de acercar al Estado a los problemas cotidianos, que la clásica representación política parecía impedida a solucionarlos, de mejorar formas de gestión excesivamente centralizadas, de crear ámbitos democráticos de participación y gestión ciudadana. A su vez ideológicamente comprensible, animado por un espíritu de izquierda en pos de la profundización democrática. Pero quizás, las urgencias en tener la Ley antes de las elecciones, impidió el análisis riguroso de las condiciones estructurales sobre las que se crearían los Municipios, sus estructuras productivas, sus densidades poblacionales, y superpusieron el esquema de Juntas Locales al nuevo formato político - institucional. Falto sociología, es decir los aportes que el conocimiento sociológico habría podido realizar en función de realidades socio-territoriales y culturales en que los Municipios deberían gobernar.

Este desconocimiento ha producido municipios y gestión municipal asimétricos entre sí, con diferencias bastante notorias, entre aquellos cuyos recursos territoriales y entramado de actores con fortalezas organizacionales han sido determinantes en la marcha de la gestión municipal y aquellos cuyas debilidades les ha impedido traspasar de la gestión de lo estrictamente administrativo a la gestión de los procesos de desarrollo local. Esto no implica de todas formas, el reconocimiento, que en todos los Municipios estudiados se ha logrado mejorar condiciones de bienestar de las poblaciones locales en lo atinente a necesidades significativas para la vida diaria que podrán ser las bases para el logro de concreciones en una

etapa ya no de aprendizaje, sino de aprehensión concluyente de los obstáculos que les permita encaminarse hacia políticas efectivas de integración social de sectores de la población rezagados en la modernidad temprana y excluidos en la modernidad globalizada.

El Uruguay es culturalmente centralizado, unitario, y como señala De Sierra la viabilidad y pertinencia de la descentralización en un país pequeño continuará siendo debatido en esferas políticas y en la administración gubernamental y serán el resultado de esas deliberaciones las que marcarán el grado e intensidad que ésta logre en un futuro. El contexto uruguayo es de superposición de matrices societales; un Estado que asume una impronta social en una nueva etapa histórica que sin volver a ser Benefactor tampoco deja que los antileviatanes le impongan el desprendimiento de sus funciones discrecionales. El dilema entre eficiencia estatal y las urgencias macroeconómicas, entre democracia representativa y participativa se irá resolviendo a través de una descentralización "amortiguada", concepto uruguayo que ha sido incorporado por historia. Nada indica que amortiguación y cautela signifiquen "recentralizar", como en otras experiencias latinoamericanas, sino que el significado se encamina a la apertura de espacios políticos - institucionales que incluyan a los ciudadanos en la gestión pública y permita un "centro" y un gobierno fortalecido, para cumplir con la "gobernanza" en contexto de exigencias impuestas por el capitalismo globalizado.

Si la centralización creó su historia, la descentralización está empezando a crear la suya, sin utopías ni modelos, sino con los condicionamientos y posibilidades reales de territorios concretos.

Referencias bibliográficas

Bourdieu, P. (1998). *Cosas Dichas*. Gedisa Editorial. Colección El Mamífero Parlante. 1era. Ed. Buenos Aires – Argentina.

Bourdieu, P. (1997). *Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción* Ed. Anagrama Colección Argumentos. Barcelona.

Carrión, F. y Velarde, P. (1991). *Municipio y Democracia. Gobiernos Locales en ciudades Intermedias de América Latina*. Ediciones Sur. Colección Estudios Urbanos 1991 Santiago de Chile.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de gestión pública y representación*. CLAD Nueva Sociedad 1997 Venezuela.

De Sierra, G. (2004) “Las matrices societales en crisis, pero ahora en contexto MERCOSUR” en “*Democracia, Gobernanza y Desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el Siglo XXI.*” Compiladores G. de Sierra M. Bernal Alvarado CLACSO, UDELAR.

De Sierra, G. (2004) en *Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos*. Compilador Juan Romero. UDELAR RN - UER FCS Salto Uruguay 2004

De Mattos, C. (1990) *La Descentralización del Estado ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?* Estudios Regionales N° 26 Buenos Aires Argentina. 19.

Magri, A. (2008). *Territorios en Mutación: Repensando el Desarrollo desde lo local* L. Martínez Valle (Compilador) FLACSO – Ecuador Ministerio de Cultura. 1era. Ed.

Mascareño, C. y Montecinos, E. (2011). (Coord.) *Democracia participativa vs Representación. Tensiones en América Latina*. CENDES. Universidad Central de Venezuela.

Mascareño, C. (2008). Descentralización y Democracia en América Latina ¿ Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. Marylan Latin American Studies Center. Working Paper. N°23.

Montecinos, E. (2005). Los Estudios de Descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista Eure Vol. XXXI, N° 93 Santiago de Chile.

Mello, M. A. en Desafíos de la Seguridad Social. (Filgueira; Midaglia, Petersen compiladores) Programa Latinoamericano de Ciencias Sociales. CIESU/ DSE)

Lauraga, M.E. (1999) En Descentralización y Democracia. Un debate necesario. AECI Intendencia Municipal de Montevideo. IMM Depto. Descentralización. Noviembre 1999.

Leal, J. (2013) compilador Transformaciones recientes y Desafíos para el Desarrollo Regional. Departamento de Ciencias Sociales - Regional Norte CSIC - UDELAR 1ra. Ed. 2013 Salto - Uruguay.

Linck, T. (2006) en Globalización, Desarrollo, y Territorios menos Favorecidos. Riella, A. (Compilador) Redetir F.C.S.

Riella, A. (2006) (compilador). Globalización; Desarrollo, y Territorios menos Favorecidos. Redetir F.C.S.

Romero, J. Dinámicas de las ocupaciones no agrarias en los territorios de baja densidad poblacional. El caso uruguayo y granadino. UDELAR CSIC Biblioteca Plural Montevideo - Uruguay.

Romero, J. y Negrín R. (2013) en Transformaciones recientes y Desafíos para el Desarrollo J. Leal (compilador) Regional Norte- Departamento de Ciencias Sociales - Regional Norte CSIC - UDELAR 1ra. Ed. 2013 Salto - Uruguay.

Sánchez Vera, P. y Riella, A. (2010) Globalización y Perspectivas de Integración Regional. Edit.um Ediciones de la Universidad de Murcia. REDETIR 1ra. Ed. 2010 Murcia España.

Suárez M., Andrioli, A. y otros (2012) en Municipios una Política en el tintero. ART. 2 Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General. CSIC UDELAR. Colección ART. 2 Uruguay.

Tubío, M. y Lombardo, R. (2013) en Transformaciones recientes y Desafíos para el Desarrollo J. Leal (compilador) Regional Norte - Departamento de Ciencias Sociales - Regional Norte CSIC - UDELAR 1ra. Ed. 2013 Salto – Uruguay

Veiga, D. (2000) Sociedades Locales y Territorio en el Escenario de la Globalización. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales UDELAR Uruguay, Marzo 2000.

Veiga, D. (2002). Transformaciones Socioeconómicas y Desigualdades en Uruguay. Departamento de Sociología. F.C.S. 2002.

Veiga, D. y Rivoir, A.L. (2008). Estructura Social y Tendencias Recientes en el Uruguay: Salto. Departamento de Sociología F.C.S. OPP Presidencia de la República Montevideo - Uruguay

Veneziano, A. (2004). "La Descentralización Centralizada y el Desarrollo Local en Uruguay: Algunos elementos conceptuales para su discusión. En Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos. Compilador Juan Romero. UDELAR RN- UER FCS Salto, Uruguay.

Veneziano, A. (2009). Descentralización, Desarrollo Local, Participación y Reforma del Estado: Una Vinculación Pendiente. Ediciones Orbe Libros. FCS. CSIC. UDELAR. 2009 Montevideo Uruguay.

Veneziano, A. (2013) en Transformaciones recientes y Desafíos para el Desarrollo J. Leal (compilador) Regional Norte - Departamento de Ciencias Sociales - Regional Norte CSIC - UDELAR 1ra. Ed. 2013 Salto – Uruguay.

Veneziano, A. (2012) en Alejandra Andrioli y otros “Municipios una Política en el tintero”. ART. 2 Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General. CSIC - UDELAR. Colección ART. 2 Uruguay.

Capítulo 5

MEJORANDO LAS POSIBILIDADES DE ÉXITO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Benjamin Goldfrank: Seton Hall University benjamin.goldfrank@shu.edu

Resumen: Después de la difusión impresionante del presupuesto participativo (PP) a través del globo y la gran variedad de resultados que arroja, quedan dudas sobre cómo aumentar las posibilidades de que el PP sea duradero en el tiempo y significativo para la profundización de la democracia. Mientras que el debate teórico sobre el valor de la democracia participativa sigue, este capítulo tiene un enfoque más práctico: examina algunos retos comunes que enfrentan los promotores del PP y describe estrategias que se pueden utilizar para superar los retos y mejorar las posibilidades del éxito del PP. En suma, propongo que: para convocar y mantener la participación ciudadana, es importante crear espacios abiertos a todos, sin privilegios, y erigir un vínculo entre participación y resultados; para decidir sobre la repartición de recursos, es preferible desarrollar fórmulas transparentes y redistributivas a través de discusiones deliberativas y caravanas por los distritos de la ciudad para conocer las realidades de las comunidades; y para fortalecer la noción de que el PP es legítimo, es deseable lograr que la participación ciudadana sea amplia, diversa, y calificada.

Introducción

No cabe duda que en los últimos años el interés en nuevas formas de participación ciudadana, y especialmente en el presupuesto participativo, ha incrementado de forma dramática. Hoy, después de 25 años de la operación continua del presupuesto participativo (PP) en Porto Alegre, el caso más reconocido, miles de gobiernos locales en vecindarios, ciudades, y regiones en países en todos los continentes practican algún tipo de PP. El número preciso de casos que son dignos de llevar el nombre de presupuesto participativo es tema de debate entre académicos (el número no es menor de mil y no debe ser muy superior a tres mil), pero hay una clara difusión progresiva del proceso por el mundo, y América Latina es la región más destacada. Los académicos han producido miles de estudios sobre PP de manera creciente. Según una búsqueda rápida en Google Scholar, hay más de siete mil estudios en inglés, cinco mil en castellano, y once mil en portugués que mencionan el presupuesto participativo, con 1,010 estudios que lo mencionan en el título.

Sin haber revisado todos estos estudios, pero sí un buen número de ellos a lo largo de los casi veinte años que llevo con el tema, yo propondría que la gran mayoría de estos estudios se enfocan en la descripción y análisis de PP. Aunque suelen reconocer los desafíos que promotores de PP enfrentan, pocos estudios ponen en el centro del análisis cómo evitar que estos desafíos atenúen o hundan el PP. Reconociendo que hay causas múltiples por las diferencias en los resultados y continuidad del PP, y que solamente algunos de esas causas están sujetas a las acciones intencionales de los promotores de PP, este breve capítulo explora el lado más práctico de su implementación. La pregunta fundamental es *¿cuáles son los retos comunes que enfrentan los procesos de PP y cuáles estrategias se pueden utilizar para superar los retos y mejorar las posibilidades del éxito?* Desde mi perspectiva, un proceso exitoso de PP sería uno que no solamente haya durado en el tiempo por más de un mandato, sino que haya tenido algunos efectos positivos en términos de profundizar la democracia, por ejemplo: aumentar la participación significativa de los ciudadanos dentro y fuera del PP (y así incluir y amplificar la voz de los típicamente excluidos o marginalizados), extender y mejorar los servicios públicos de manera equitativa, incrementar la transparencia, y reducir el clientelismo y la corrupción.

Basándome principalmente en mis estudios empíricos de tres casos pioneros de democracia participativa local (Goldfrank, 2011), considero de fondo tres retos comunes. Todos enfrentaban estos retos: cómo convencer a los ciudadanos a participar cuando existe escepticismo, cómo distribuir los recursos cuando las necesidades y desigualdades son muchas, y cómo convencer a los oponentes políticos de la legitimidad del PP cuando a menudo hay resistencia. No son los únicos retos, y no pretendo tener respuestas infalibles a ellos, ni mucho menos un modelo acabado, insuperable, y único para PP. Cada lugar que implementa el PP enfrentará sus propios desafíos. Sin embargo, puede ser de utilidad aprender de otras experiencias, y este capítulo representa un esfuerzo para sintetizar las lecciones prácticas que he podido extraer de los ejemplos que conozco mejor. De este modo, en resumidas cuentas, propongo que: para convocar y mantener la participación ciudadana, es importante crear espacios abiertos a todos, sin privilegios, y erigir un vínculo entre participación y resultados; para decidir sobre la repartición de recursos, es preferible desarrollar fórmulas transparentes y redistributivas a través de discusiones deliberativas y caravanas por los distritos de la ciudad para conocer las realidades de las comunidades; y para fortalecer la noción de que el PP es legítimo, es deseable lograr que la participación ciudadana sea amplia, diversa, y calificada e invitar a los opositores a participar. En lo que sigue del capítulo ofrezco detalles y argumentos para apoyar estas propuestas, utilizando ejemplos negativos y positivos, pero primero presento una reseña de parte de la literatura sobre el PP para mostrar el contexto del debate al respecto.

La difusión del PP y la evolución del debate alrededor: Buscando un diseño

Dentro de las varias discusiones académicas sobre el PP, me voy a referir a dos momentos o tipos de debate, los cuales son relacionados y no completamente distintos. El primero, que apareció más temprano, tiene que ver con si el PP, y otros experimentos participativos en general, ayudan o debilitan el funcionamiento de la democracia. El segundo, que empezó a aparecer más con la difusión global del PP en la última década, está enfocado en las preguntas de si con esta difusión el potencial transformativo del PP– si es que existió en algún momento – se está diluyendo y de si hay maneras de diseñarlo para evitar este resultado.

En substancia, hay algunos académicos que argumentan que los efectos del PP son nocivos, nulos, o insignificantes, mientras hay otros que, a pesar de reconocer los efectos variables del PP según el lugar y el diseño, siguen pensando que es una innovación valiosa que hay que rescatar. Por razones detalladas más adelante, yo me encuentro en el último grupo.

Empezamos con proponentes de la democracia participativa, comenzando con Carole Pateman (1970), quien mostraba que era factible y ventajoso dentro de los lugares de trabajo y abogaba por una sociedad participativa. Otros destacaron que el gobierno mismo debería crear o expandir formas de participación ciudadana deliberativas y cara-a-cara directamente en las decisiones públicas para complementar la democracia representativa y así mejorar su propia agilidad en dar respuestas (Barber, 1984; 1998; Fishkin, 1992). Observando la falta de igualdad de voz encontrada típicamente en las instituciones representativas porque los ciudadanos de mayores ingresos y niveles educativos tienden a participar más en la política que los pobres, estos y otros sugieren que nuevos canales de participación más directa podrían, por lo menos en parte, compensar las miles de maneras que las élites hallan para aumentar sus voces y hacerlas más persuasivas. Este argumento fue la justificación principal para el PP utilizado por William Nylen en *Participatory Democracy vs. Elitist Democracy* (2003), uno de los primeros libros sobre el tema con un enfoque en los procesos de PP en Belo Horizonte y Betim.

Por el otro lado, este tipo de argumento ha provocado fuertes refutaciones por aquellos que replican que los niveles desiguales de participación no son problemas serios (Weissberg, 2006), que altos niveles de participación cívica no necesariamente benefician la democracia (Berman 1997), o que los procesos de participación deliberativos no superan la desigualdad del poder sino que la pueden reforzar (Sanders 1997). Fiorina (1999), entre otros, alega que demasiada participación popular alza la voz de una minoría extremista de activistas que no es representativa de la comunidad. Cooke y Kothari (2001, 7-8, 4) llegan al extremo de afirmar que el discurso y la práctica del desarrollo participativo representan una tiranía en vez de una herramienta para mejorar la democracia, sugiriendo que los mecanismos participativos suelen reforzar “los intereses de los poderosos.” Un estudio sobre dos foros estado-sociedad en Brasil llega a conclusiones parecidas. Observa que en estos foros están sobre-

representados los hombres blancos con mayores ingresos y niveles educativos y que reproducen las mismas coaliciones políticas excluyentes que ya existían en vez de promover un estilo de gobierno más inclusivo y receptivo a las necesidades e intereses de la comunidad local (Coelho and Favareto, 2008). Para Coelho y Favareto (2008, 2938), “todavía existe mucha dificultad en identificar algo que se podría considerar un ‘buen diseño’” para los foros participativos, un diseño que “facilita la inclusión, el diálogo, y la negociación.”

Los proponentes del PP no han ignorado las preocupaciones en torno a quiénes participan, a las reglas que determinan quiénes hacen las decisiones claves, y los tipos de diseño más adecuados para promover la profundización de la democracia, el empoderamiento, y la emancipación (Fung, 2006; Schugurensky, 2009; Baiocchi y Ganuza, 2014). De hecho, con la difusión del PP por el mundo (Goldfrank, 2012a; Sintomer, et al 2013a) hay una creciente ola de investigaciones que revelan resultados poco propicios, desde la falta de implementación del PP, falta de inclusión de mujeres, y falta de impactos en Perú (Banco 2011; McNulty, 2013; Jaramillo y Wright, 2015) hasta su poca difusión y duración en Brasil (Costa, 2010; Spada, 2014), su declive en calidad en Porto Alegre (Melgar, 2014), y su impacto mínimo en varios países fuera de Brasil (Goldfrank, 2012b; Shah, 2007; Montecinos, 2014; Sintomer, et al 2013b). Hasta Carole Pateman (2012) se muestra frustrada con el potencial no realizado del PP. Sin embargo, algunos de estos estudios, y otros, muestran que en muchos lugares el PP sí tiene efectos importantes para una democracia más equitativa, especialmente en Brasil. Por ejemplo, las ciudades brasileiras que utilizan el PP muestran cambios más dramáticas en las tasas de mortalidad infantil que sus contrapartes que no usan el PP, y los efectos son más fuertes con la mayor duración del PP (Gonçalves, 2014; Touchton y Wampler, 2014). En otros países, se ha mostrado que los efectos del PP dependen de cómo se diseña e implementa, como en Perú y República Dominicana, donde leyes nacionales requieren que cada municipio utilice el PP. En Perú, la implementación más integral del PP supuso un aumento del gasto destinado a proyectos de infraestructura básica como agua y electricidad (Banco, 2011). En República Dominicana, en ciertas ciudades, el PP aumenta percepciones de agencia individual y colectiva de los participantes (Vasquez, 2014). Estudios recientes en Argentina y Venezuela muestran que resultados positivos pueden ocurrir bajo circunstancias diversas (Martínez y Arena, 2013; Hetland, 2014).

En suma, hay suficiente evidencia para concluir que el PP tiene efectos significativos y positivos donde se diseña e implementa bien, pero no hay mucho consenso sobre qué significa diseñar bien el PP.

Fung (2006) presenta un “cubo de democracia” con diseños institucionales que se difieren según modos de tomar decisiones, niveles de autoridad, y tipos de participante. Fung propone que cada diseño prioriza una meta distinta: legitimidad, justicia, o eficacia. Fung (2006, 71-72) sugiere que el PP original de Porto Alegre es un ejemplo de una reforma que enfatiza la justicia social, y que la clave de su éxito en mejorar los servicios y bienes públicos para los grupos de bajos ingresos es su diseño, el cual invita la participación de todos los ciudadanos, pero provee mayores incentivos a participar para los pobres por su enfoque en los servicios básicos (ver también Abers, 2000: 220-221). De manera parecida, Santos (1998) y Marquetti (2002) destacan la tendencia redistributiva de PP en Porto Alegre y sugieren que está correlacionada con su capacidad de atraer números substanciales de participantes de bajos ingresos. No obstante, en otros casos, aunque el PP se centró en los servicios básicos y/o incluyó un elemento redistributivo, no fue capaz de sostener la participación de un número significativo de ciudadanos representativos. Desde mi perspectiva, un “buen diseño” debe incluir estos aspectos del enfoque sensible a los más necesitados, pero debe ir más allá para incorporar otros elementos para ser sostenible en el tiempo. Pero no es fácil.

Cuando los líderes de un gobierno local están comprometidos con la adopción del PP, encuentran el desafío fundamental de diseñar mecanismos que fomentan la participación de un grupo numeroso y representativo de ciudadanos. Si el número de participantes es demasiado pequeño o si son miembros de ciertos grupos de interés bien organizados, los beneficios democráticos serán mínimos. Además, con un grupo pequeño o no representativo de participantes, los problemas posibles que destacan los adversarios de la democracia participativa tienen mayores chances de realizarse. Grupos menores de participantes pueden ser manipulados con más facilidad por el partido político de turno u otras élites, dando credibilidad a los críticos que alegan que hay clientelismo o reforzamiento del estatus quo.

Aun cuando el número de participantes sea suficientemente grande para evitar la apariencia de tiranía de la minoría activa, si los participantes no representan bien la comunidad, el problema opuesto puede ocurrir – la tiranía de la mayoría, en la cual las voces de los intereses minoritarios estén excluidas o ignoradas. De tal modo, fomentar un grupo substancial y diverso de participantes es crucial pero difícil.

Los diseñadores de PP deben tener en mente por lo menos tres elementos del proceso –el alcance, la estructura, y el poder decisorio. El alcance refiere al número de asuntos significantes bajo discusión. Con un alcance más amplio, lo mayor y más diverso debe ser el grupo de participantes. La estructura incluye el método de seleccionar representantes (o delegados), la duración de sus mandatos, y la periodicidad y accesibilidad de las reuniones. Mecanismos más accesibles, con una estructura más informal – donde los partidos políticos no reciben asientos privilegiados, los mandatos son cortos, y las reuniones están abiertas al público, razonablemente frecuentes, y ampliamente divulgadas – deben invitar tasas más altas de participación y pueden ayudar a evitar la tiranía de la minoría activa. Por último, el poder decisorio varía acorde con la importancia que le otorga el gobierno al papel ciudadano. Desde menor y mayor importancia, los ciudadanos participantes pueden: recibir información, proveer información, proveer opiniones, proveer propuestas, hacer decisiones no vinculantes, y hacer decisiones vinculantes. Lo más que uno mueve en esta escala desde lo más consultivo hacia lo más decisorio, mayores son las probabilidades de atraer un público participante numeroso.

En el libro, *Deepening Local Democracy in Latin America* (Goldfrank 2011), utilizo estos tres elementos para diferenciar los mecanismos participativos implementados en las ciudades de Caracas (Alcaldía Libertador), Montevideo, y Porto Alegre en los años 1990. El nombre de los mecanismos fue distinto en cada ciudad – gobiernos parroquiales en Caracas, descentralización participativa en Montevideo, y presupuesto participativo en Porto Alegre – pero en las tres ciudades, el proceso se centró en la discusión sobre el presupuesto municipal.

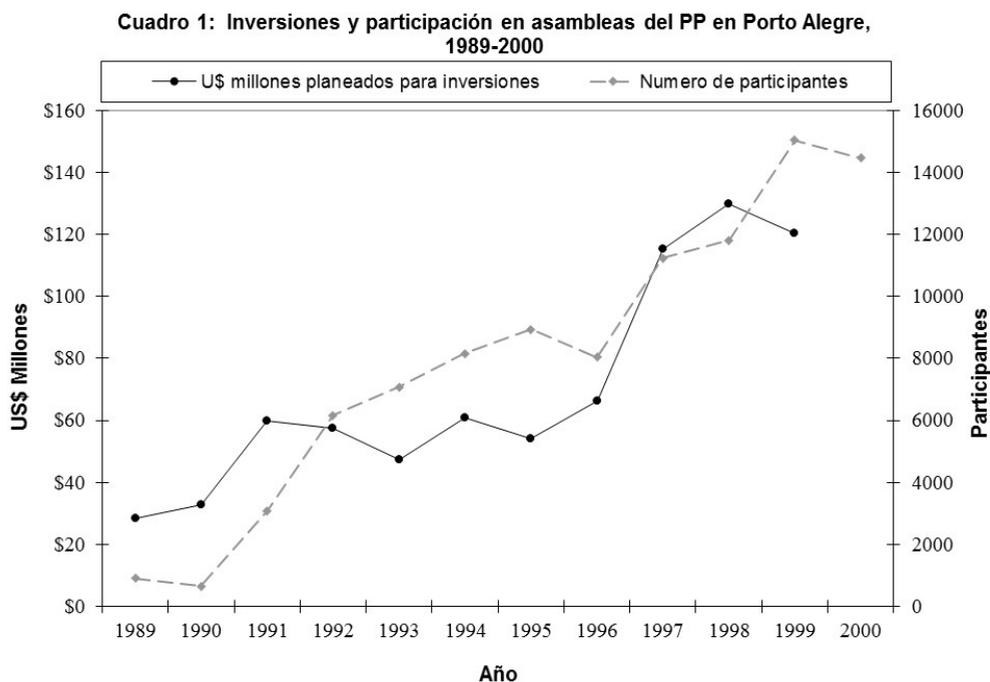
En el libro, intento demostrar que el diseño abierto en el PP de Porto Alegre – con su alcance mayor, estructura más informal, y poder decisorio mayor – fue importante en su mayor capacidad de profundizar la democracia. Aquí en este capítulo, los mismos elementos sirven como ideas generales para apuntalar las lecciones prácticas específicas que siguen.

Reto #1: Convencer a la gente que vale la pena participar

En las sociedades actuales, tal vez especialmente en las ciudades grandes, donde hay mucha presión de tiempo, no se puede asumir, o dar por hecho, que si uno abre espacios participativos hay un público numeroso que va querer involucrarse. Después de muchos esfuerzos distintos de movilización a través de los años, en muchas ciudades latinoamericanas hay escepticismo frente a la participación. En Caracas y Montevideo, ese escepticismo se dio a través del tiempo cuando los participantes iniciales se empezaron a decepcionar, más fuertemente en Caracas que en Montevideo. En Porto Alegre, había escepticismo al inicio, en parte porque el alcalde anterior había prometido crear mecanismos de participación y no cumplió.

En las tres ciudades, intentaron por lo menos una estrategia en común para ampliar la participación, que era promover la participación en distritos menores que el municipio. Así que, como en ellas vivían más de un millón de habitantes, descentralizaron las asambleas públicas del presupuesto a distritos sub municipales. Inicialmente, definieron 19 parroquias en Caracas, 18 zonas en Montevideo, y 16 regiones en Porto Alegre. Sin embargo, esta estrategia funcionó solo en parte. Mientras que hubo asambleas enormes al inicio en Caracas y Montevideo, la participación entró en declive después, rápidamente en Caracas y gradualmente en Montevideo. En Porto Alegre, sucedió el opuesto. Al principio, pocos participaron, pero pronto la tasa de participación empezó a subir, hasta que, eventualmente, más de veinte mil habitantes estaban atendiendo las asambleas regularmente. El Cuadro 1 muestra el aumento de participantes a través de los primeros doce años de PP en Porto Alegre (la línea gris), y además da una pista sobre la explicación de su éxito para sostener la participación.

La línea oscura indica el valor de las inversiones planeadas del gobierno municipal, y se ve que el valor incrementó a través del tiempo (para información sobre las fuentes del Cuadro 1, ver Goldfrank 2011, capítulo 6).



¿Cómo se explica la creciente y luego sostenida participación en Porto Alegre, en contraste con las experiencias de Caracas y Montevideo? Una razón fundamental en el caso de Caracas fue que los ciudadanos dejaron de participar cuando vieron que no hubo resultados concretos después de haber participado en asambleas. La Alcaldía no tenía los recursos suficientes para responder a las demandas de los participantes. En Montevideo, los ciudadanos dejaron de participar más gradualmente cuando veían que los resultados no correspondían a sus ideas porque los políticos todavía tenían control dentro del proceso. Después de la creación de un nuevo formato de PP en los años 2000, lo cual incluyó una votación directa en los proyectos, la participación subió otra vez.

En Porto Alegre, grandes números de ciudadanos empezaron a participar solo después de ver los resultados que comenzaron a aparecer por la ciudad. Desde mi perspectiva, no fue solamente el hecho de la visibilidad de obras públicas que ayudó a la participación amplia, bastante representativa, y sostenida en este caso, sino fue el diseño abierto del PP. La estructura de PP en Porto Alegre en los primeros años estaba basada en las premisas que cualquier residente mayor de 15 años puede participar en las asambleas anuales sobre el presupuesto y que todos los participantes tienen los mismos derechos a voz y voto, y a ser electos como delegado de un distrito o foro temático, y luego miembro del consejo presupuestal municipal. De hecho, muchas veces no hay suficientes delegados y en vez de hacer elecciones hay un llamamiento para voluntarios. Los mandatos son para un año presupuestal, y los delegados pueden ser re-electos cuanto puedan mientras los consejeros sirven un máximo de dos mandatos seguidos (y un año después pueden intentar de nuevo). Los delegados pueden revocar el mandato de un concejero por un voto de dos tercios. Todas las reuniones – asambleas, de delegados, y de consejeros – están abiertas al público, y para las asambleas, muchas veces proveen servicios de cuidado de niños, actos culturales al inicio, una campaña publicitaria para atraer a la gente, y traducción para lenguaje por señas. Este tipo de estructura privilegia la accesibilidad y la igualdad. Además contribuye a crear lazos de responsabilidad de los delegados y consejeros a sus comunidades. La estructura informal del PP en Porto Alegre hace un contraste con los procesos en Caracas y Montevideo, donde miembros de partidos políticos tenían puestos altos formalmente garantizados y de más larga duración, y el acceso del público era más limitada.

Este diseño hace claro el vínculo entre la participación de un individuo y la realización de una obra o programa pública que él o ella demanda y prioriza. Al fin y al cabo, son los delegados que, después de reuniones con sus vecinos, priorizan los proyectos para el distrito y que con los consejeros, siguen esos por el proceso para asegurar que el gobierno municipal los implementen. En el proceso de reforzar el vínculo entre participación y resultados, el diseño abierto del PP facilitó evitar dos problemas comunes en otras ciudades: la falta de participación sostenida porque los ciudadanos dudan de la eficacia de participar o porque piensan que otros participarán por ellos.

El alcance amplio de asuntos bajo discusión dentro del PP y el alto grado de poder decisorio mostraban a los participantes que tomar parte es eficaz. Y la estructura informal, en la cual todos los ciudadanos tienen oportunidades de contribuir a decisiones sobre sus vecindarios y distritos por igual, sin privilegiar unos intereses sobre otros, revelaba que cada voz cuenta. Para convencer a la gente que vale la pena participar, el vínculo directo entre participación y resultados, y la creación de espacios accesibles y atrayentes son claves.

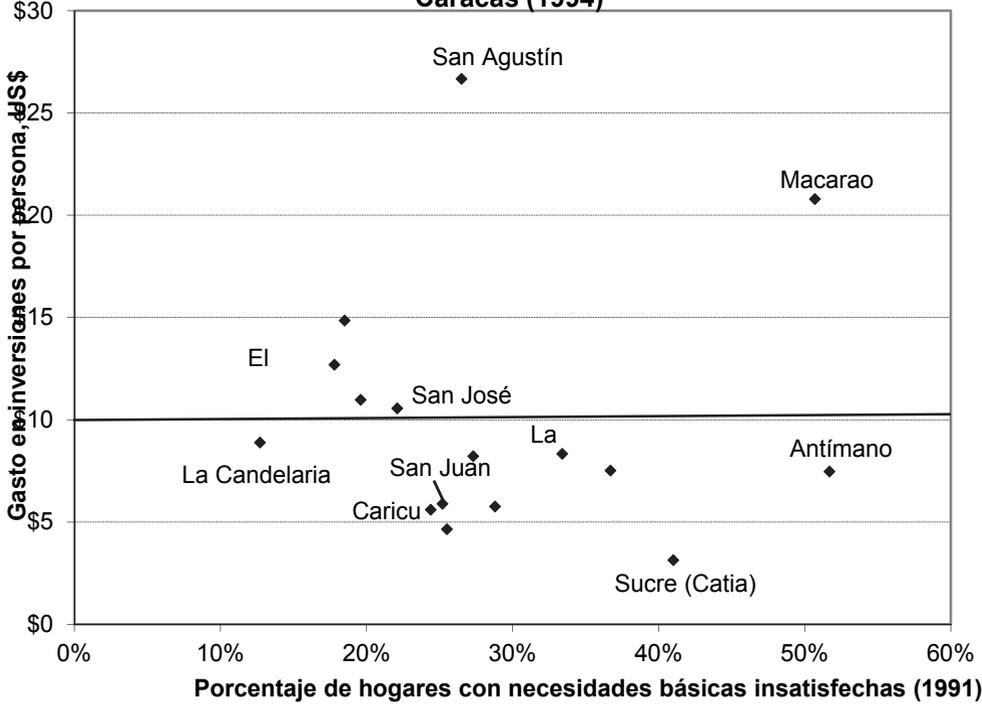
Reto #2: Distribuir fondos en contextos de muchas demandas

Después de conseguir llenar las asambleas, otro reto importante es decidir cómo atender a las demandas de los participantes porque, muchas veces, todos quieren ser los primeros atendidos. Esto no es sorprendente. En las ciudades latinoamericanas, todavía persisten desigualdades y necesidades agudas, con muchos ciudadanos excluidos del disfrute pleno de bienes y servicios públicos de alta calidad. En partes de las urbes, a pesar del desarrollo económico en los últimos años, existen problemas serios de falta de infraestructura y de programas sociales. Por ejemplo, como muchas ciudades latinoamericanas, Caracas, Montevideo, y Porto Alegre tenían un desarrollo desigual, con un padrón de crecimiento centrífugo. Mientras las partes centrales de las ciudades eran más o menos bien dotadas con servicios públicos pero mostraban bajas tasas de crecimiento poblacional, las zonas periféricas sufrían de falta de servicios y tasas de crecimiento poblacional más altas.

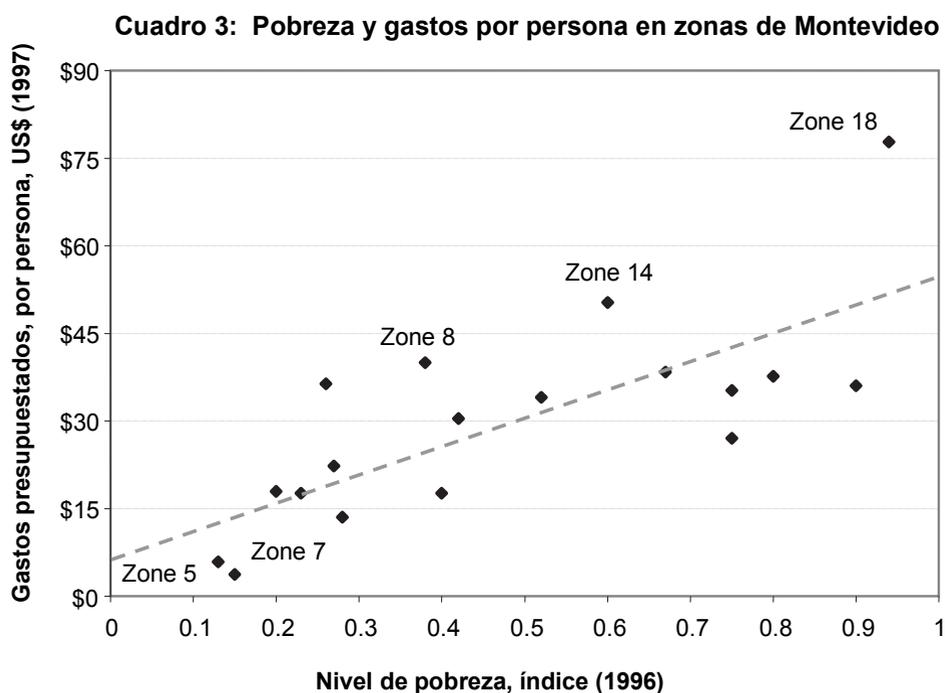
En tales contextos, la decisión sobre cómo distribuir los proyectos de infraestructura y los programas sociales por los distintos distritos no es fácil. Hay varias opciones estratégicas que uno puede considerar, pero muchas de ellas conllevan a problemas. Una posibilidad es focalizar las inversiones iniciales en uno o dos barrios pobres para mostrar resultados rápidos. Esta estrategia fue la que la alcaldía de Porto Alegre propuso al comienzo del PP. Sin embargo, esta idea fue rechazada rotundamente por todos los participantes que no vivían en los barrios designados.

Otra posibilidad es designar lo mismo a cada distrito o usar tamaño poblacional del distrito como el único criterio. Este último es básicamente lo que se decidió hacer en Caracas, aunque la alcaldía y el consejo legislativo municipal decidieron invertir un poco más en un par de distritos. En Cuadro 2, se ve que a pesar de las diferencias extensas de pobreza entre los distritos, casi todos recibieron esencialmente el mismo monto en inversiones por persona, de entre cinco y quince dólares (para información sobre las fuentes del Cuadro 2, ver Goldfrank, 2011, capítulo 3). Antímano y La Candelaria, la parroquia más pobre y la más rica, recibieron lo mismo. El cuadro revela los dos problemas principales con esta estrategia: no reduce la desigualdad y puede significar que los fondos asignados a distritos grandes y pobres sean muy pocos y ciertamente inconmensurables con los problemas y las necesidades que tienen.

Cuadro 2: Necesidades e inversiones en parroquias de Caracas (1994)



Una posibilidad alternativa es dejar que la alcaldía, sola o junta con el consejo legislativo municipal, decide cómo distribuir los fondos entre los distritos. Ésta es la estrategia usada inicialmente en Montevideo. En Cuadro 3, se puede apreciar que de hecho hubo un sesgo a favor de los distritos con mayores niveles de pobreza (para información sobre las fuentes del Cuadro 3 y cómo construí el índice de pobreza, ver Goldfrank, 2011, capítulo 4). Se ve que las zonas más pobres, 14 y 18, recibieron mucho más por persona en gastos importantes como programas sociales, pavimentación, y cuidado de salud, que las zonas más ricas, como las 5 y 7. (Por los lectores que les gustan las estadísticas, el coeficiente de correlación Pearson entre índice de pobreza y gastos municipales por persona fue .75, y es estadísticamente significativo [$p < .001$].) Esta alternativa es mejor que las anteriores, pero no asegura que hay un sesgo redistributivo en la repartición de fondos. Tal sesgo seguiría dependiendo de la voluntad de los líderes políticos.



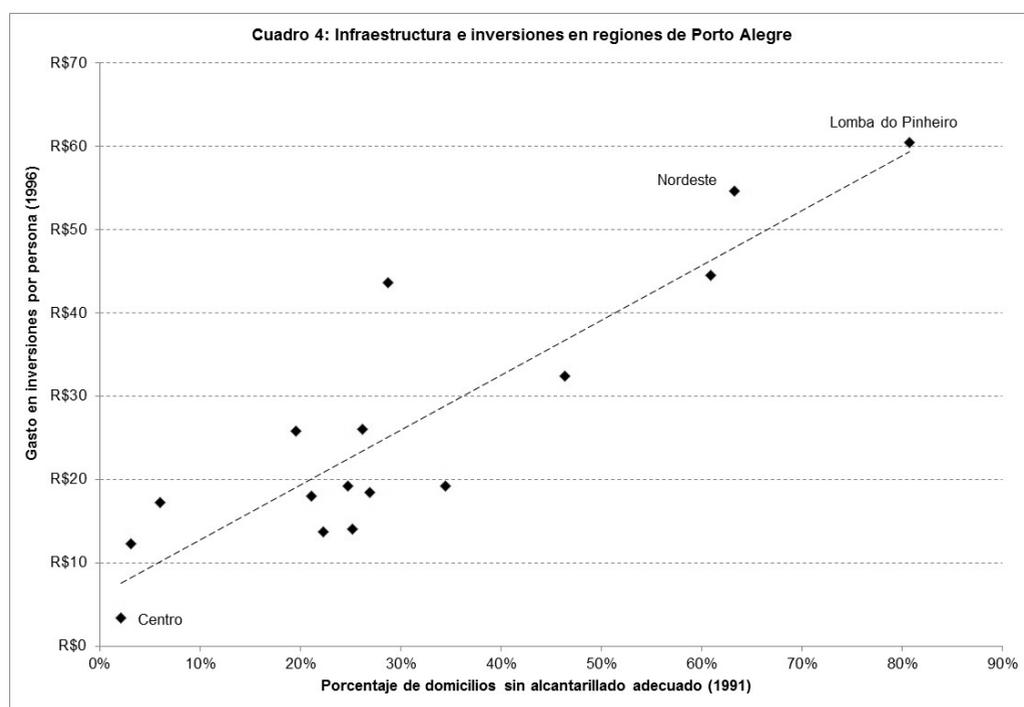
En los años recientes con la difusión del PP, la opción más común para disponer de los fondos asignados al proceso parece ser que cada comunidad o grupo levanta propuestas de proyectos y la ciudadanía en general vota. Así es que lo hacen en Montevideo desde hace unos años, y da la impresión que es la forma típica en las ciudades con PP en el Cono Sur. También es la forma que se está usando en un creciente número de distritos y ciudades en los Estados Unidos. Como los otros formatos, éste tiene el lado positivo de ser democrático, pero también el defecto de no asegurar una reducción de la desigualdad. Además, tiene la desventaja de que, en vez de promover la solidaridad, puede conllevar a una competencia más directa – sin intermediarios o negociaciones deliberativas – entre vecinos, organizaciones de la sociedad civil, o comunidades.

Por último, está la alternativa porto-alegreña. Ésta consiste en crear una fórmula transparente y redistributiva a través de un proceso deliberativo de los participantes en el PP, y reforzar la inclinación igualitarista con esfuerzos de promover la solidaridad. La fórmula ha cambiado en el tiempo, porque cada año los delegados y especialmente los miembros del concejo presupuestal municipal debaten entre ellos y con la alcaldía sobre los criterios y los pesos de cada criterio. (En la época estudiada, vale mencionar que no existía un concejo presupuestal municipal en Caracas ni en Montevideo, así que los participantes estaban esencialmente aislados en sus distritos con la excepción de unos foros anuales en Caracas y menos regulares en Montevideo). Por la mayor parte de los años 1990 y 2000, la fórmula tomaba en cuenta tres criterios principales para cada distrito: el tamaño poblacional, nivel de necesidad (medido según el proyecto o programa), y la prioridad que los delegados asignan. Generalmente, los criterios de necesidad y prioridad llevaban mayor peso que tamaño poblacional.

Con esta estrategia, la alcaldía suma las prioridades de los distritos para cada tema (pavimentación, alcantarillado, salud, educación, parques, y cultura, entre otros), y por lo menos intenta dividir los recursos de inversión entre los temas según esta priorización, y después reparte los montos de cada tema entre los distritos usando la fórmula acordada.

A la vez, antes y durante las asambleas distritales, los participantes discuten cuáles temas y localidades específicas deben ser las prioridades, tomando en cuenta las necesidades de cada comunidad. Para ayudar que el proceso mantenga la justicia social como un norte, se hacen caravanas por el distrito para conocer las realidades de las distintas comunidades.

Como se puede observar en el Cuadro 4, esta estrategia funciona bien como medida redistributiva. En el cuadro se muestran los indicadores de porcentaje de domicilios sin alcantarillado adecuado (los cuales no están ligados al sistema de alcantarillado municipal y no tienen tanque séptico) y los gastos en inversiones por persona en los distritos, llamados regiones, de Porto Alegre. Las regiones menos favorecidas, como Lomba do Pinheiro y Nordeste, reciben mucho más gastos municipales que las regiones bien dotadas de servicios, como la región Centro. Para construir el cuadro, la cifra de domicilios sin alcantarillado viene de FESC (1997, Tabela 23), y los gastos vienen del plan anual de inversiones de la alcaldía. (Por los lectores interesados, el coeficiente de correlación Pearson entre los indicadores fue .89, y es estadísticamente significativo [$p < .001$].)



En muchas ciudades, buena parte del gasto planeado para inversión nunca se realiza. En Porto Alegre, en contraste, en los años 1990, casi 100 por ciento de los proyectos planeados fueron realizados, si no en el año previsto entonces en un año próximo, y se podría seguir los proyectos por el internet. Todavía se pueden ver todos los proyectos planeados entre 1990 hasta 2010 en el portal de la alcaldía, con información sobre su estatus (ver www.portoalegre.rs.gov.br, después cliquea Orçamento Participativo, y finalmente cliquea Acompanhamento das Obras). Utilizando esos datos y otros con respecto a infraestructura en Porto Alegre, realicé varios análisis estadísticas, y no obstante los indicadores manejados, las correlaciones entre mayores niveles de gastos municipales y bajos niveles de infraestructura eran fuertes. En fin, para reducir la desigualdad de acceso a servicios, la decisión sobre cómo distribuir los proyectos en el PP es fundamental, y la opción de colocar un criterio de necesidad al centro de la fórmula que gobierna esta repartición parece ser la mejor de las estrategias.

Reto #3: Convencer a los opositores de la legitimidad del PP

Asumiendo que el gobierno local arrancó con el presupuesto participativo, convenció a un buen número de ciudadanos a participar, y decidió en una buena fórmula para destinar los recursos, todavía queda un desafío importante, lo de persuadir a los que oponen al PP que sea un mecanismo legítimo y valioso. En muchos lugares, hay resistencia al PP por parte de varios grupos. Por ejemplo, los rivales políticos que rechazan el partido político gobernante frecuentemente atacan al PP. Esto es especialmente común entre los concejales municipales desafectos al alcalde. Ellos reclaman que decisiones sobre el presupuesto deben incumbir a los representantes electos y no a unos activistas, los cuales sospechan de ser amigos o votantes del alcalde. Otro grupo propenso a rechazar al PP son los trabajadores municipales, particularmente los afines a los partidos rivales. El argumento de ellos es que las decisiones presupuestarias son técnicas y que la participación de los ciudadanos comunes y corrientes representa una pérdida de eficiencia. La resistencia al PP puede ser más o menos fuerte, desde la reticencia hasta la intransigencia y el sabotaje, según el caso, pero casi siempre existe.

¿Cuáles estrategias se han intentado para legitimar el PP? Examiné cinco estrategias usadas en casos distintos. Primero, frente a la oposición bastante vehemente de los partidos políticos tradicionalmente dominantes en Caracas y Montevideo, que se habían quedado fuera de la alcaldía por primera vez pero que todavía tenían fuerza a nivel nacional, la opción tomada por los alcaldes fue intentar institucionalizar la participación ciudadana en el proceso presupuestario por ley para protegerla. Esto significaba que en los dos casos sometieron el diseño del proceso participativo al consejo legislativo municipal. Durante el debate legislativo en Montevideo, la oposición insistió en cambios sustanciales en el diseño, efectivamente bloqueando el modelo abierto originalmente propuesto y eventualmente creando un proceso complicado y poco atrayente. En Caracas, la oposición no pudo hacer lo mismo, pero sin embargo, cuando obtuvo la mayoría de asientos en la próxima elección, se derrocó la ley y el experimento participativo se acabó. Esta estrategia, en fin, no garantiza que el PP sea significativo y duradero.

Otra estrategia viene de Perú, donde la ley nacional que requiere el uso del PP en todos los gobiernos locales incluye una cláusula que restringe la participación a organizaciones ya existentes y legalmente registradas. Veo esta cláusula como estrategia para legitimar el PP por dos razones: (1) este tipo de restricción es un reclamo frecuente de los oponentes al PP; y (2) restringir la participación de esta manera es una forma de minimizar el cambio que pueda efectuar el PP, porque típicamente son los grupos más favorecidos económicamente que tienen organizaciones formalmente registradas. De hecho, se podría ver estas razones como dos lados de la misma moneda. Generalmente los que oponen al PP son las élites políticas y económicas que no quieren ver una transformación en las relaciones de poder. Los problemas con esta estrategia son obvios, desde mi perspectiva, pero incluyen que las comunidades y grupos no organizados formalmente se quedan afuera y la desigualdad existente permanece o hasta crece por esta misma exclusión.

Antes de describir las otras estrategias, que son más prometedoras, quiero aclarar que en Perú mientras ha habido algo de resistencia al PP por las élites, eso no ha sido fundamental. De hecho, uno de los problemas principales ha sido la falta de empeño de los propios alcaldes. Como el PP no era su idea, sino fue una obligación desde el gobierno nacional y

particularmente el Ministerio de Finanzas, la gran mayoría de los alcaldes no estaban comprometidos ideológicamente ni políticamente con el presupuesto participativo. Con procesos sociales como el PP, hacerlo por obligación no es lo mismo que hacerlo por convicción. Al fin y al cabo, no debe ser una sorpresa que en general los resultados del PP en Perú no han sido los mejores (Goldfrank, 2007; Banco Mundial, 2011). En vez de obligar a los alcaldes a implementar el PP, se podría crear un sistema de incentivos financieros para premiar la construcción de buenas formas de PP (Goldfrank, 2012b).

Las otras estrategias incluyen la de invitar explícitamente a los oponentes del PP a participar y la de empezar el PP a través de los concejales municipales en vez del alcalde. El caso que mejor conozco de la convocatoria a los oponentes es el del Alcalde Wilber Rozas de Limatambo, Perú. Cuando fue electo y empezó el PP antes de que la ley nacional lo obligó a hacer, Rozas enfrentó resistencia de los partidos tradicionales y principalmente de la población ladino. No obstante, Rozas vinculó el PP al uso de costumbres quechuas de trabajar por la comunidad (*minka*) o por el gobierno (*mita*), y invitó a los ladinos a participar en las asambleas del PP en la parte céntrica de Limatambo, que fue la única parte del municipio donde formaban la mayoría. Así logró evitar que pararan el PP y fue re-electo dos veces (ver Goldfrank, 2011, capítulo 7). En los Estados Unidos, la difusión del PP ha ocurrido principalmente por ciertos distritos de algunas ciudades donde concejales municipales individuales han decidido implementarlo. Es así en Chicago, donde se ha difundido a solo un par de distritos (*wards*), y en Nueva York, donde se ha difundido bastante, llegando a 24 de los 51 distritos este año (ver <http://pbnyc.org/>). Esta estrategia tiene la ventaja en muchas ciudades de los Estados Unidos que los concejales se eligen por distrito, y solo hay uno por cada distrito. Por un lado, esto significa que no tendrá oposición de oficiales electos dentro del distrito (porque no existen). Por el otro lado, significa que la el PP se reduce a los fondos relativamente pequeños bajo el control del concejal municipal del distrito.

La última estrategia, y para mí, la más prometedora, es la de lograr estimular y sostener una forma de participación ciudadana amplia, diversa, representativa, y calificada. Solamente así se puede desarmar los argumentos de los oponentes del PP y eventualmente conseguir que toleren o hasta apoyen el proceso. Este último es lo que sucedió en Porto Alegre y en el estado

de Rio Grande do Sul. Tanto al nivel local como estadual, todos los partidos políticos que han ascendido a la alcaldía o la gobernación han mantenido por lo menos una versión del PP después de haber vencido al partido que creó el PP originalmente, y eso a pesar de haber criticado fuertemente al PP en el pasado (ver Goldfrank, 2011, capítulo 7; Goldfrank y Schneider, 2006; y Goldfrank, 2014). ¿Cómo se logra estimular el nivel y la calidad de participación necesarios para legitimar al PP? Yo diría que los mismos argumentos sobre el diseño abierto del PP en Porto Alegre son válidos.

Es decir, la estructura informal disminuye los impedimentos a la participación y promueve la renovación de liderazgos y así ayuda a evitar los reclamos de que son solamente algunos pocos activistas que dominan el PP. El alcance extenso del PP – especialmente con la combinación de foros de delegados por distritos y por temas – ayuda a fomentar la participación de personas con necesidades e intereses distintos, y junto con lo anterior, facilita que un grupo diverso y representativo de habitantes son activos, inhibiendo de este modo que unas pocas organizaciones sociales o partidarias capturan al PP. Y, para mantener esta participación activa, el alto grado de poder decisorio es importante también, porque muestra la importancia de estar involucrado en el PP. Evidencia de que el diseño abierto es significativo en este respecto viene de encuestas y observaciones personales durante investigaciones en Porto Alegre (ver Goldfrank 2011, capítulo 5). Por ejemplo, en las asambleas públicas anuales, individuos y grupos de todos tipos asisten. La variedad de grupos que participan es enorme, incluyendo entre otros: escuelas de samba, cooperativas de pesca, clubes de madres, promotores de los derechos de los sin techo, el movimiento tradicionalista de los Gauchos, asociaciones de negociantes locales, grupos de educadores Católicos, clubes de fútbol, la organización de los discapacitados, la asociación de instructores de capoeira, los recicladores, el sindicato de taxistas, y un movimiento punk que buscaba fondos para crear estaciones de radio comunitarias.

Al mismo tiempo, la estructura informal ayuda a asegurar que los participantes en el PP no solamente representan una variedad de organizaciones de la sociedad civil sino que reflejan bastante bien la población porto-alegrense en términos de clase social, raza, género, y afiliación partidaria, aunque había algo de sobre-representación de los grupos con menos

ingresos (lo cual no está mal, desde mi perspectiva). La accesibilidad de las asambleas y reuniones públicas, que típicamente toman lugar en la noche o en fin de semanas y de forma descentralizada, y el proceso informal por lo cual designan los delegados, que lo hace relativamente fácil ser delegado, facilita el mantenimiento de la diversidad. Lo mismo se puede decir sobre los mandatos cortos, límites en los mandatos para las posiciones altas, y el mecanismo revocatorio. De hecho, el nivel de rotación para los miembros del concejo presupuestal municipal es bastante alto. De 1991 a 2002, cada año los concejales nuevos obtuvo un promedio de 66 por ciento de los escaños (calculaciones propias de los datos en CIDADE 2007, 4).

Con esta constante renovación en el PP, una última parte de esta estrategia se muestra importante también, la de proveer capacitación a los participantes. En Porto Alegre, esto se daba a través de talleres creados por organizaciones no gubernamentales como CIDADE y FASE que explicaban cómo entender un presupuesto municipal, y por reuniones especiales con los funcionarios municipales para explicar los criterios técnicos, principalmente para proyectos de infraestructura. De hecho, la alcaldía empezó a publicar un panfleto con las reglas del PP (*regimento interno*) que especificaban los criterios técnicos que cada departamento municipal usaría para determinar la viabilidad de los proyectos priorizados por los delegados. Esto fue en parte una respuesta a los reclamos de los participantes para capacitación y en parte una respuesta a los funcionarios que quejaban del abuso verbal que sufrían cuando rechazaban proyectos en base de criterios técnicos. El *regimento interno* también incluye la lista de derechos y responsabilidades de los delegados y concejales del PP y la fórmula para distribuir inversiones entre los distritos. La calificación de por lo menos algunos participantes ha llegado a tal punto que cuando el *regimento interno* se debate cada año, ha propuesto y logrado cambios hasta en los criterios técnicos. En fin, la estrategia de aumentar, diversificar, y calificar a los participantes para legitimar el PP no es la más fácil pero puede ser la más eficaz.

Conclusiones

En este capítulo, seguramente se ha destacado que para enfrentar estos tres retos comunes del presupuesto participativo– convenciendo a la gente que participen, decidiendo en una manera apropiada para distribuir proyectos, y legitimando el proceso – el enfoque ha sido la experiencia de Porto Alegre. En esta última parte, después de explicar por qué esta ciudad brasileira ha tenido tanta relevancia, insisto en que el PP ha prosperado en ciudades fuera de Brasil y que hay lecciones portátiles que se puede derivar. Para mí, no es casual que entre las tres ciudades que analicé de cerca fue en Porto Alegre que eventualmente se desarrolló el diseño más abierto del PP, lo cual he subrayado como un elemento importante en su éxito. De hecho, yo creo que este diseño era posible por dos razones: (1) la descentralización substancial de Brasil, lo cual dotó a Porto Alegre de mayores recursos económicos y una jurisdicción municipal de mayor alcance; y (2) el hecho de que los rivales políticos al gobierno de turno al momento de la creación del PP eran débilmente institucionalizados, así que no tenían tanto que perder con el PP y no tenían las mismas “armas” para combatirlo cuando intentaban. Esta combinación de factores significaba que la alcaldía podía diseñar el PP conjuntamente con las organizaciones sociales locales que querían un diseño abierto sin mucha interferencia de los líderes políticos opuestos, y que la alcaldía tenía la posibilidad de responder a las necesidades más sentidas de la población y así dar al PP un significado importante.

El diseño abierto del PP en Porto Alegre ayudó a crear un círculo virtuoso de una ciudadanía activa y un gobierno responsivo y transparente (ver Cuadro 5). Cuando los ciudadanos se dieron cuenta de que su participación arrojaba resultados concretos en la forma de una alcaldía más dispuesta a ofrecer respuestas y de una forma que beneficiaba a los más necesitados, acentuaron su participación, uniéndose o formando nuevas organizaciones para ganar más influencia. Además pidieron más transparencia, más capacitación, y más poder decisorio sobre una gama creciente de asuntos y hasta apoyaron los esfuerzos del gobierno de incrementar la recaudación de impuestos, lo cual mejoró la capacidad local de proveer infraestructura, servicios, y programas públicos y así continuar el círculo.

Cuadro 5: El círculo virtuoso del PP



Aunque no todas las ciudades brasileiras que implementan el PP llegan a tener los mismos resultados impresionantes que se logró en Porto Alegre, el hecho es que el PP ha ayudado a profundizar la democracia en varias ciudades de Brasil. En general, las ciudades que utilizan el PP tienden a dedicar más recursos a áreas importantes como la infraestructura básica y la salud pública, a tener un crecimiento de organizaciones de la sociedad civil, y, como ya advertí, a tener caídas más sustanciales en la tasa de mortalidad infantil cuando están comparadas con las ciudades que no utilizan el PP (Gonçalves, 2014; Touchton y Wampler, 2014). Fuera de Brasil, especialmente en países andinos, también existen ciudades donde el PP ha sido exitoso (Goldfrank 2011, capítulo 7). Lo más importante a destacar es que importa mucho cómo el PP está diseñado e implementado. No obstante, aun cuando el PP no está diseñado en una manera ideal, muchas veces es mejor que lo que había antes. Además, el PP ayuda a empezar un diálogo sobre prioridades sociales y económicas locales, y una vez comenzada puede llegar a ser un proceso democratizante e igualitarista.

Pero, resumiendo, para mejorar las posibilidades del éxito del PP, ciertas estrategias son deseables. Una es la creación de espacios abiertos a todos, sin privilegios, a través de una estructura informal que facilita el vínculo entre participación y resultados. Otra es el uso de procesos deliberativos con participantes informados para desarrollar fórmulas transparentes y sesgadas a favor de los más necesitados para la distribución de recursos. Y la tercera es buscar que la participación ciudadana sea amplia, diversa, y calificada.

Referencias bibliográficas

Abers, R. (2000) *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.

Baiocchi, G., y Ganuza, E. (2014) "Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered." *Politics & Society* 42 (1): 29-50.

Banco Mundial (2011) *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, Lima: Banco Mundial.

Barber, B. (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, Los Angeles, y London: University of California Press.

Barber, B. (1998). *A Place for Us: How to Make Society Civil and Democracy Strong*. New York: Hill and Wang.

Berman, S. (1997) "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic." *World Politics* 49 (3): 401-29.

CIDADE (2007) "Renovação de lideranças e democracia, uma reflexão necessária." *Boletim CIDADE* 6 (39): 4.

Coelho, V. y Favareto, A. (2008) "Questioning the Relationship between Participation and Development: A case study of the Vale do Ribeira, Brazil." *World Development* 36 (12): 2937-2952.

Cooke, B., and Kothari, U. (2001) "The Case for Participation as Tyranny." En *Participation: The New Tyranny?*, Bill Cooke y Uma Kothari, orgs. London y New York: Zed Books.

Costa, D. (2010) 'Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros', *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15(56): 8–28.

FESC (1997) "Porto Alegre e as Regiões do Orçamento Participativo: Alguns Indicadores Sociais." Mimeo. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Abril.

Fiorina, M. (1999) "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement." En *Civic Engagement in American Democracy*, Theda Skocpol y Morris Fiorina, orgs. Washington, DC y New York: Brookings Institution y Russell Sage Foundation.

Fishkin, J. (1992). *The Dialogue of Justice: Toward a Self-Reflective Society*. New Haven: Yale University Press.

Fung, A. (2006) "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review*, Special Issue (Diciembre), 66-75.

Goldfrank, B., y Schneider, A. (2006) ""Construcción institucional competitiva: el PT y el Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul." En *Diseño institucional y participación política: Experiencias en el Brasil contemporáneo*. Catia Lubambo, Denilson Coêlho, y Marcus Melo, orgs. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

Goldfrank, B. (2007) 'Lessons from Latin American experience in participatory budgeting', in A. Shah (ed.) *Participatory Budgeting*, Washington, D.C.: World Bank Institute.

Goldfrank, B. (2011) *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*, University Park: Pennsylvania State University Press.

Goldfrank, B. (2012a) 'The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting,' *Journal of Public Deliberation* 8(2): Article 7.

Goldfrank, B. (2012b) 'Democracia participativa y sostenibilidad ambiental: Una revisita a las lecciones de América Latina.' *Nueva Sociedad* 240: 87-109.

Goldfrank, B. (2014) 'Participation, Distribution, and the Left: The Return of PB in Rio Grande do Sul,' A New Critical Juncture? Changing Patterns of Representation and Regime Politics in Contemporary Latin America, Kellogg Institute, University of Notre Dame, Abril 24-26.

Gonçalves, S. (2014) 'The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil,' *World Development* 53(1): 94-110.

Hetland, G. (2014) 'The Crooked Line from Populist Mobilization to Participatory Democracy in Chávez-Era Venezuela.' *Qualitative Sociology* 37(4): 373-401.

Jaramillo, M., y Wright, G. (2015) "Participatory Democracy and Effective Policy: Is There a Link? Evidence from Rural Peru." *World Development* 66 (Febrero): 280-292.

Marquetti, A. (2002) "Democracia, equidade e eficácia: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre." En *Construindo um Novo Mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil*. João Verle and Luciano Brunet, orgs. Porto Alegre: Guayí.

Martínez, C. y Arena, E. (2013) *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo*. Buenos Aires: UNICEF.

McNulty, S. (2013) 'Participatory Democracy? Exploring Peru's Efforts to Engage Civil Society in Local Governance,' *Latin American Politics & Society* 55(3): 69-92.

Melgar, T. (2014) "A Time of Closure? Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil, after the Workers' Party Era." *Journal of Latin American Studies* 46 (1): 121-149.

Montecinos, E. (2014) 'Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos: Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay,' *Política y gobierno* 21(2): 349-376.

Nylen, W. (2003) *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave MacMillan.

Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, C. (2012) 'Participatory Democracy Revisited,' *Perspectives on Politics* 10(1): 7-19.

Sanders, L. (1997) "Against Deliberation." *Political Theory* 25 (3): 347-76.

Santos, B. (1998) "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy." *Politics & Society* 26(4): 461-510.

Schugurensky, D. (2009) "Citizenship Participation and Participatory Democracy: Limits and Possibilities." En *Learning Democracy by Doing: Alternative Practices in Citizenship Education and Participatory Democracy*, Katherine Daly, Daniel

Schugurensky, y Krista Lopes, orgs. Toronto: Transformative Learning Centre, University of Toronto.

Shahanwar, org. (2007) *Participatory Budgeting*, Washington, D.C.: World Bank Institute.

Sintomer, Y., Herzberg, C. y Allegretti, G. (2013a) 'Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version,' Dialog Global N. 25, Bonn: Engagement Global y Service Agency.

Sintomer, Y., Traub-Merz, R. y Zhang, J. (2013b) *Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation*, New York: Palgrave MacMillan.

Spada, P. (2014) 'The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: Investigating the Rise and Decline of Participatory Budgeting in Brazil.' Presentado en la Conferencia Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Mayo.

Touchton, M., y Wampler, B. (2014) 'Improving Well-Being Through New Democratic Institutions,' *Comparative Political Studies* 47(10): 1442-1469.

Vasquez Durán, M. (2014) Participatory Budgeting in the Dominican Republic: Implications for Agency, Democracy, and Development. Tesis Doctoral, University of Maryland, College Park.

Weissberg, R. (2006) "Politicized Pseudo Science." *PS: Political Science & Politics* 39 (1): 33-7.

Capítulo 6

LOS ESTUDIOS SOBRE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN ARGENTINA, CHILE, PERÚ Y URUGUAY: UN ESTADO DE SITUACIÓN SOBRE EL PROBLEMA DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN LOS PROCESOS

Mariano Suárez: Universidad de la República marianodoc01@unorte.edu.uy

Resumen: El presente artículo analiza la problemática de las desigualdades sociales en los Presupuestos Participativos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay a la luz de los aportes de la literatura especializada sobre estos países. En una primera parte se presentan los desafíos de las democracias contemporáneas y la emergencia y expansión de los PP. Luego se presenta la metodología del estudio en el cual a través del meta-análisis cualitativo se integran los conocimientos existentes referidos a la distribución de los recursos en los PP y la capacidad de inclusión social de los procesos analizada a través de las siguientes categorías: edad, sexo y nivel socioeconómico. Se concluye que la problemática de las desigualdades sociales en los PP plantea desafíos tanto en lo que tiene que ver con los aspectos cuantitativos y cualitativos de la participación de los grupos de menor poder social como en las posibilidades de corregir algunas asimetrías a través de una redistribución del gasto público.

Introducción

La última década del siglo XX y las primeras del siglo XXI han sido testigos de una revalorización de la idea de participación, que viene acompañada de importantes innovaciones en materia de programas participativos. En este escenario, la región latinoamericana ha tenido un papel protagónico, generando instrumentos participativos que luego fueron exportados al resto del mundo. Dentro de estos mecanismos, esta investigación se centra en el Presupuesto Participativo (a partir de ahora PP) originado en Porto Alegre y hoy practicado en todos los continentes del mundo.

Esta revalorización del concepto de participación puede leerse desde una transformación mayor en la propia noción de desarrollo. Dicho cambio, implica la puesta en marcha de modelos alternativos que conciben al desarrollo como una construcción en la que deben implicarse los propios ciudadanos, participando activamente en la definición de prioridades y en la ejecución de proyectos. Este esquema que involucra múltiples actores, necesita para su puesta en marcha, de un gobierno compuesto de múltiples niveles dotados de capacidades relacionales para conducir un proceso complejo de gestión, en el cual se van construyendo redes decisionales (Carmona, 2005).

En esta línea, que privilegia el papel de actores sociales, Amartya Sen (2010) plantea el concepto de agencia como un componente fundamental en su enfoque de las capacidades, y su aporte luego es recogido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un elemento clave del desarrollo humano. El término agencia alude a la capacidad de las personas de transformar su propia realidad. Dicho de otra forma la agencia es la potencialidad de los individuos para perseguir y alcanzar lo que valoran para su vida (Sen, 2010).

Sin embargo, la búsqueda del desarrollo no siempre ha tomado este rumbo de la participación ciudadana y la descentralización, y los contenidos del mismo, no siempre han tomado en cuenta las múltiples dimensiones que involucran la calidad de vida de las personas como lo plantea el paradigma del desarrollo humano.

Una mirada histórica al concepto de desarrollo, nos muestra que éste se vinculó en un principio a una fuerte planificación centralizada, que reproducía la línea lógica de desarrollo recorrida por el mundo industrializado (Noboa, 2012). Para Rostow, existían cinco etapas claramente identificables en el camino de un pueblo hacia su desarrollo: 1) la sociedad tradicional; 2) irrupción de fuerzas desarrollistas externas; 3) el take off o despegue; 4) progreso sostenido y socialización; 5) la era de la madurez del consumo (Capalbo, 2008: 27).

En los orígenes de los Estados latinoamericanos también prevaleció esta lógica dominando un concepto de Estado, política y democracia de tipo contractualista. En este escenario se conformó en los Estados nacionales una estructura fuertemente centralizada y una lógica censitario representativa; y lo local, la descentralización y la participación ocuparon un lugar marginal (Ternavieso, 1989 citado por Sánchez, 2012).

Hacia mediados del siglo XX, tras la crisis del liberalismo económico, surgirían en el continente los modelos de Estados benefactores. Se trataba de una forma de Estado articulada en función de una lógica nacional, en la cual la toma de decisiones era exclusividad de gobernantes y técnicos nacionales, quienes ejercían una influencia vertical sobre las áreas periféricas (Arocena, 1986; Franco, 1995). El modelo mostraba optimismo en el Estado como agente de cambio (Sánchez, 2012). La idea central era que el Estado era el encargado de pensar en el conjunto de la población y que él sabía cuáles eran las necesidades de las personas y cuál era la forma más adecuada para atenderlas, siendo concebidos los ciudadanos como meros usuarios de la oferta estatal (Franco, 1995).

Luego, y tras la crisis del Estado Benefactor, el modelo que primó en el continente fue el neoliberalismo, el que incorpora en el lenguaje la temática de la participación, pero dándole una funcionalidad con el ajuste estructural y achicamiento del Estado que se proponía como principio rector. De manera que la participación ciudadana tampoco es vista en este modelo como un instrumento verdaderamente transformador y generador de desarrollo (Goldfrank, 2012 citado por Sánchez, 2012).

Como hemos mencionado, en la actualidad se han desatado en buena parte del mundo procesos que persiguen el desarrollo de un modo absolutamente diferente, en donde el empoderamiento de la sociedad civil y la descentralización comienzan a jugar un rol central. Estos elementos unidos a la contextualización de las diferentes fases de los procesos de desarrollo, con respecto a las condiciones de cada comunidad local, se constituyen en criterios rectores de estas visiones (Noboa, 2012).

En este sentido, adhiriendo a estas nuevas concepciones del desarrollo, el trabajo que aquí se presenta pretende realizar un estado de la cuestión referido a los PP y en especial a las formas que asumen las desigualdades sociales dentro del proceso de participación y a los eventuales efectos redistributivos de la aplicación de la política. Este artículo es parte de una investigación mayor desarrollada como tesis de maestría en donde se analizan una multiplicidad de dimensiones del proceso participativo en Argentina, Chile, Perú y Uruguay en función de los aportes de la literatura especializada.

Aspectos Metodológicos

Esta investigación tiene como sustento metodológico el modelo de investigación documental. Siguiendo a Baena (2011) podemos decir que una investigación documental consta de los siguientes pasos: 1) plan de trabajo, 2) recopilación del material, 3) organización del material, 4) análisis de la información y reseña crítica, 5) redacción de un borrador, y 6) presentación final.

Dados los objetivos del estudio, en los cuales no solamente se busca categorizar los trabajos existentes, sino dar respuestas a determinadas preguntas de investigación sobre las características que han asumido los PP en los países estudiados, en cada interrogante se buscó realizar una nueva elaboración como síntesis de los hallazgos disponibles. Dicha elaboración teórica como sugiere Sabino (1997) no afirma la verdad sobre el tema en cuestión sino que sirve como punto de partida para realizar nuevas investigaciones que ampliaran el espectro de problemas y soluciones sobre las preguntas en cuestión.

Esta metodología cualitativa de análisis documental que también es posible denominarla como meta-análisis cualitativo, permite realizar una síntesis de la literatura científica existente sobre determinado tema agregando información acerca del mismo y mejorando la calidad de la información existente.

La literatura académica en la que se basó la investigación fueron las producciones basadas en investigaciones empíricas referidas a la participación en los PP en los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Chile, Perú y Uruguay. Temporalmente está limitada a los trabajos que aborden la temática a partir fines de la década del 80 hasta la actualidad.

El inicio de la indagación en 1989 tiene que ver con que es en ese año que aparece la primera experiencia de política pública que somete el presupuesto al debate público y que utiliza este nombre, en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. A su vez casi al simultáneo comienzan a surgir otras experiencias en Uruguay y Venezuela y posteriormente la política se multiplica por todo el mundo generando diferentes matices en el diseño según el contexto en el que se aplica y las metas de quienes lo están aplicando (Goldfrank 2006).

Por su parte, la selección de los países, tiene que ver con una primera indagación en la literatura y la consulta a expertos que mostraron la escases de esfuerzos sistemáticos que dieran cuenta del estado de conocimiento en la temática. En el mismo sentido, la no inclusión de Brasil, a pesar de su centralidad tanto en la cantidad y calidad de las experiencias como en la vasta literatura que las acompaña, tiene que ver con que la indagación preliminar dio cuenta de la existencia de investigaciones actuales y de calidad académica sobre el estado del arte del PP en dicho país, por lo cual su inclusión no hubiese generado un aporte significativo. A su vez, la inclusión de Perú se fundamenta en la posibilidad de captar las diferencias y similitudes en las respuestas que ha dado la comunidad académica a las interrogantes planteadas en nuestra investigación en un país que, a diferencia de los otros tres, regula las experiencias de PP a través de leyes de alcance nacional.

Como el objetivo del trabajo es generar un estado del conocimiento sobre la temática en los cuatro países se optó por incluir en el corpus todos los trabajos de investigación que se encontraran independientemente del nivel al que refirieran y luego someterlos al análisis de calidad y contenido, sin embargo, salvo el caso de Perú donde existen tres niveles de PP (regional, provincial y distrital) en el resto de los países el PP se desarrolla a nivel del gobierno de la ciudad (Municipio o Intendencia). La definición metodológica considera a su vez el hecho de que no es tan vasta la literatura de los países estudiados como para ameritar la selección de algunas experiencias puntuales.

Los materiales con los que se construyó el corpus fueron libros académicos, tesis de posgrados, investigaciones de grupos académicos, producciones teóricas (incluidos estados de la cuestión) publicadas en revistas académicas especializadas o sitios de encuentros académicos. La búsqueda de los materiales se realizó a través de la revisión de la bibliografía existente en las bibliotecas de Regional Norte de la UdelaR y del Departamento de Ciencias Sociales de la UdelaR. A su vez utilizando los soportes informáticos se revisaron actas de Congresos y Simposios, revistas científicas indagando en redes de carreras, buscadores académicos como el Google Scholar y Windows Live Academic. Se rastrearán los materiales por autor, tema y palabras claves. El criterio para una primera selección fue tomar los textos que incluyeran las palabras presupuesto participativo y el nombre de alguno de los 4 países que comprende el trabajo.

En una primera instancia se registraron 38 trabajos para Argentina, 19 para Chile, 35 para Perú y 24 para Uruguay. En una siguiente etapa, de análisis primario que permitió darle forma definitiva al corpus, se valoraron el origen y la autoridad académica de los autores (valor de autoridad) así como la cercanía y el valor del contenido con relación a nuestro problema de investigación (valor de contenido). Se consideraron trabajos sobre realidades específicas de la región, trabajos de sistematización de experiencias a escala nacional y esfuerzos anteriores por organizar el conocimiento existente sobre el tema. Luego de esta etapa el corpus quedó constituido por: 22 trabajos sobre Argentina, 13 trabajos sobre Chile, 16 trabajos sobre Perú y 16 trabajos sobre Uruguay. En total se conformó un corpus de 67 trabajos.

El PP y la inclusión social

El tema de la inclusión social, es un elemento central para pensar si estos procesos de participación han logrado ampliar el derecho a la ciudadanía, tendiendo puentes hacia la integración social, o simplemente han reproducido las estructuras existentes. Lo primero que hay que tener en cuenta, es que no existe en un extremo un grupo de incluidos, y en el otro uno que no lo está, sino más bien diferentes grados de integración que establecen los sujetos en un determinado trasfondo estructural (Ávila, 2004). Es decir, que aún en los contextos de mayor exclusión, las personas tienen espacios de interacción con los incluidos, a través de redes sociales e instituciones, y poseen capacidad de agencia para desarrollar estrategias de integración. También existen casos de personas que a grandes rasgos están incluidas, pero sin embargo, por pertenecer a determinadas categorías sociales se las excluye o se les asigna roles secundarios en determinados ámbitos. De esta forma, al analizar la participación en el PP en términos de inclusión o exclusión se pondrá el acento en determinadas categorías socialmente menos valoradas, pero no se está pensando en personas con ausencia de vínculos de integración, sino con vínculos parciales o deficitarios (Ávila, 2004).

Dentro de las clasificaciones sobre exclusión Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996) identifican tres ámbitos de análisis: la exclusión socioeconómica (dificultad para insertarse en el proceso económico), la exclusión política (capacidad limitada de las personas para ejercer derechos y deberes ciudadanos) y la sociocultural (discriminación a ciertos grupos que no comparten los códigos culturales básicos de la cultura dominante). Estos ámbitos, interactúan mutuamente pudiendo reforzar sus efectos negativos, pero a su vez, una estrategia de inclusión en uno de ellos, podría tender puentes hacia la inclusión en los otros (Ávila, 2004). Por ejemplo, la inclusión ciudadana a través de la participación en las instancias del PP podría amortiguar la discriminación étnica y racial, y contribuir a la mejora de desigualdades económicas.

La propuesta de análisis para el tema de la inclusión social en los PP se propone estudiar el estado del conocimiento sobre la participación según los siguientes criterios: edad, género y nivel socioeconómico.

Participación según edad

Tomado la edad como criterio para analizar la inclusión social, podemos ver que los segmentos juveniles aparecen en la literatura como el grupo más vulnerable a ser excluidos de estos procesos. Los jóvenes constituyen en general una franja etaria considerada poco participativa en los asuntos públicos. Algunos estudios, que analizan la participación juvenil (de 15 a 29 años) en España, indican que la participación en el PP se orienta por una lógica de “cultura vecinal”, la que se aleja de los intereses e inquietudes de las personas jóvenes, lo cual hipotéticamente puede explicar la inhibición de los mismos a participar de estos procesos (Arnau, 2010).

A pesar de que es posible afirmar que desde el punto de vista político los jóvenes no constituyen la población de mayor interés estratégico, desde el punto de vista discursivo aparecen como una población prioritaria para captar en los programas de democracia participativa como el PP. Las discusiones principales sobre cómo captarlas, muestran tres estrategias posibles: una versión del PP especialmente dirigida a jóvenes; la inclusión de los jóvenes en el PP general, en donde no se hace distinción etaria; y una tercera estrategia, que constituye un híbrido, en donde si bien no existe una versión específica de jóvenes al interior del PP general, sí se realizan distinciones etarias (Martínez y Arena, 2013).

Una mirada a los estudios que analizan la participación en los PP en los países estudiados, deja como saldo dos cosas: 1) La magnitud y la calidad de la participación juvenil no ha sido un tema prioritario en las agendas de investigación, dado que prácticamente no existen estudios que aborden a fondo la temática, solo es posible encontrar estudios que hacen alguna referencia puntual al tema. 2) Los escasos datos existentes sugieren con claridad, que en los países estudiados, se acompaña la tendencia general de escaso involucramiento de los jóvenes en el proceso participativo.

El país para el cual se conocen más datos de la participación juvenil es Argentina. En general, se observan registros de baja participación de esta franja etaria. López, Carmona y Martínez (2012) vinculan este escaso involucramiento de los jóvenes, al hecho de que la estrategia

comunicativa no logra atraer este segmento de la población. En el caso de Buenos Aires, Romero (s/f), nos muestra que en el año 2003 el promedio de edad de los participantes era de 44 años. En 2004, la franja más participativa de esta experiencia se ubicó entre 30 y 50 años (50,5%). Mientras que los menores de 20 años solo representaban en 2004 el 4,5%, y en 2005 apenas el 1%. Un aspecto a destacar es la existencia de un número importante de municipios que implementan la estrategia del PP joven. En su estudio Martínez y Arena (2013) muestran que el 32% de los 35 municipios relevados en la muestra, utilizan esta herramienta. Sin embargo, no se conocen demasiados estudios que se hayan interesado por analizar en profundidad estas experiencias. Signorelli (2009) sostiene, para el caso de Rosario, que en general la participación es muy escasa aún en la instancia juvenil.

En los casos de Perú, Chile y Uruguay no se han encontrado datos importantes sobre la participación juvenil. Salvo en situaciones puntuales como Talcahuano y Cerro Navia (Chile), donde se destaca una baja participación juvenil, que va de la mano con la convocatoria a participar a sectores muy exclusivos de la ciudadanía, los más activos políticamente, y cercanos a las instituciones o autoridades que lo implementan (Delamaza y Ochsenius, 2010). En un trabajo descriptivo realizado por Martínez (2008) para la Intendencia de Paysandú se presentan en el anexo algunos datos de participación en el PP juvenil en las experiencias 2008 y 2009. Se puede extraer el número de proyectos presentados en la ciudad, 42 en 2008 y 36 en 2009, y el número de votos por proyecto, los cuales sumados son: 5501 en 2008 y 9575 en 2009. Esto nos muestra un aumento sustantivo en el número total de votos entre los dos años, pero en ningún caso se puede saber el número total de votantes ya que los jóvenes pueden optar por hasta 3 proyectos en cada voto. En los cuatro países se encuentran localidades que desarrollan experiencias de PP joven y algunas otras estrategias de convocatoria juvenil.

Recapitulando, se puede decir que la temática no ha despertado mucho interés en los investigadores de los países en estudio, y que el aspecto más relevante de los hallazgos es el carácter secundario de la participación de este grupo etario en los PP. Por lo cual es posible decir, que en este punto, la herramienta no ha transformado las estructuras de poder, reproduciendo una forma de exclusión existente.

Participación según sexo

Tal como lo muestran muchos trabajos que abordan la participación política desde una perspectiva de género, existen muchas limitantes objetivas a la participación de las mujeres, que varían en la intensidad según la sociedad.

Dentro de las limitaciones mencionadas por la literatura especializada en la temática, se pueden destacar: la problemática del tiempo libre derivada de una inequitativa distribución de las tareas domésticas; la socialización tradicionalmente recibida, que lleva a que exista una menor tendencia a asumir actitudes que son consideradas básicas en el mundo de la política; la reproducción de roles tradicionales en los ámbitos políticos, que lleva a que a muchas mujeres se les asigne dentro de estos ámbitos roles similares a los de madre o ama de casa; en los ámbitos políticos en los que existen políticos profesionales existe sobre todo, en los mayores, una resistencia a la competencia femenina que consideran menos preparada para el liderazgo (Amurrio, Larrinaga y Mateos, 2007). Tomaremos estas limitaciones largamente diagnosticadas para analizar los procesos de participación en el PP.

Una primera mirada a literatura nos muestra que en Uruguay y Argentina las mujeres han tenido un protagonismo importante en términos de cantidad de participación. En un estudio que abarca el periodo entre el 2002 y el 2006 Ricardo Romero testimonia el protagonismo de las mujeres en el PP de Buenos Aires, en donde, además, la mayoría de las participantes manifiestan que no sintieron discriminación de género. Sin embargo, el 46% piensa que existen necesidades específicas de género y solo el 14% piensa que son consideradas en el proceso (Romero, 2006). En el caso de Córdoba, la participación en 2005 era de 67,3% mujeres y 32,7% hombres, porcentajes que en diversa medida se venían manteniendo en cada una de las experiencias (Echavarría, 2005). A su vez, en Rosario, en donde el enfoque de género estuvo presente desde el principio del PP, también hubo un protagonismo femenino, existiendo en las diferentes etapas de los PP de 2007, 2008 y 2009 mayorías femeninas (Signorelli, 2009).

Las únicas excepciones a esta regularidad encontradas en los estudios de Argentina, las proporcionan los casos de las votaciones del PP joven de Unquillo, y las asambleas de Berisso, en donde hubo mayorías masculinas (Martínez y Arena, 2011). Es de destacar, que el protagonismo femenino sucede aún cuando la enorme mayoría de las experiencias de PP argentinas no prevén, entre otras cosas, espacios de cuidado de niños durante las reuniones, lo que posibilitaría una mayor participación de quienes tienen aún hoy una mayor responsabilidad en la tarea de cuidados. Este aspecto, aparece mencionado por López, Carmona y Martínez (2012) como un problema que se agrava, siendo una limitante importante en aquellos foros donde asisten personas de menores recursos.

En el caso de Uruguay, como lo indican Bou Geli et al. (2012), salvo en Montevideo, en las demás experiencias no existen datos de participantes desagregados por sexo. En la experiencia de la capital, tomando como punto de partida el año 2012, las mujeres participaron en los últimos 5 años siempre en un porcentaje superior al 55%. Los datos cualitativos de la experiencia de Salto y Paysandú muestran un consenso de los participantes en cuanto al rol protagónico de las mujeres y destacan el involucramiento de las mismas durante todo el proceso (Noboa, et. al. 2013).

Esta mayor participación femenina en el PP no representa un aspecto sorprendente, ya que, como lo mencionan Noboa, et al. (2013) los espacios de participación comunitaria suelen estar cooptados por las mujeres, destacándose su involucramiento en diversas etapas. De manera, que en estos espacios de menor profesionalización de la actividad, parece haber una menor resistencia a aceptar la participación femenina.

En este punto, la excepción es Perú, donde los rasgos patriarcales ayudados por un diseño selectivo, llevaron a que los hombres constituyeran una abrumadora mayoría de los agentes participantes. Un estudio del Banco Mundial (2010), evidencia que la discriminación cultural hacia la mujer limita su participación. Las mujeres reciben menos atención de las autoridades y a nivel de organizaciones locales no logran ocupar roles de líderes. Se debe tener en cuenta, que de acuerdo con el diseño del PP peruano son los líderes organizacionales los que participan como agentes participantes. A esto debemos sumar el análisis de McNulty (2013)

acerca de que cuando se convoca a participar a organizaciones y no a individuos los representantes de organizaciones con menos recursos o que tradicionalmente están ausentes en la toma de decisiones (mujeres, indígenas, afro-latinos, etc.) pueden tener más obstáculos que superar. Dicho de otra manera, el diseño corporativo se puede prestar a un grupo menos diverso de tomadores de decisiones y esto puede afectar la participación femenina. Las organizaciones con bases más fuertes y con solidez financiera, como las ONG, tenderán a enviar sus representantes al PP, y las menos formales, como las organizaciones de mujeres, no lo harán.

Las cifras muestran que en el año 2007, las mujeres representaban el 32% de los agentes participantes, el 26% de los comités de vigilancia y un 20% de Comités Técnicos (Banco Mundial, 2010). Hacia el 2011, puede advertirse un leve aumento de mujeres que asisten a las reuniones de PP regional, llegando al 30% en 2011, pero en 2012 se revierte la situación disminuyendo a 22% (McNulty, 2013). Existen hallazgos similares para los Consejos de Coordinación Regional (CCR), en donde un estudio del 2007 muestra que para siete regiones recabadas, el promedio de mujeres era 23% de los representantes de la sociedad civil (McNulty, 2013). La constatación de esta desigualdad en la participación, ha llevado a que algunos gobiernos regionales, interesados en la igualdad de género, optaran por establecer cuotas de mujeres, pero estos constituyen menos de la mitad del total de los gobiernos regionales peruanos (Llona, 2004).

Se destaca que para el caso de Chile, no se han encontrado estudios que aporten datos sobre una participación diferencial por género. Las investigaciones que integran el corpus, no dan cuenta de la cantidad de participantes hombres y mujeres, ni de los roles asumidos por éstos.

La mayor asistencia a los espacios de PP, no garantiza por sí mismo un mayor protagonismo. En ese sentido, otro aspecto analíticamente importante, tiene que ver con las dificultades que atraviesan las mujeres para ocupar lugares, en aquellos formatos que implican la delegación a ciudadanos en determinadas etapas. Esto constituye un problema en la Argentina, por el cual, varios municipios han establecido criterios de género en la selección de delegados, como estrategia para aminorarlo.

Por otro lado, retomando la división tradicional de roles, que tiene bases en los procesos de socialización, se destaca que en Perú las mujeres están más presentes en espacios de sensibilización y capacitación, que en espacios de deliberación, donde la presencia masculina es mucho mayor (70%) (Llona, 2004). A su vez, se pueden identificar algunas temáticas típicas de reclamos femeninos, como la seguridad alimentaria y la calidad educativa (Banco Mundial, 2010). En el caso de las experiencias uruguayas de Salto y Paysandú se menciona que las mujeres, por su escasa experiencia en política, son más proclives a traducir su participación en soluciones prácticas, que en grandes deliberaciones generales sobre problemas y soluciones. A su vez, se marca un vínculo claro entre la participación femenina y la importancia de las exigencias concretas del grupo familiar, que son proyectadas hacia necesidades más generales de la comunidad (Noboa, et. al. 2013). En el caso de Rosario (Argentina) cuando los consejeros eligen un área para trabajar, urbana o social, tiende a haber una amplia predominancia de mujeres en el área social (Signorelli, 2009).

A modo de colofón, podemos decir que a pesar de que la presencia de las mujeres en la política profesional es mucho menor de que la de los hombres siendo muy inequitativa la ocupación de cargos o posiciones que concentren poder, existe una tendencia internacional a una activa participación femenina en los espacios de participación comunitaria como ser asociaciones voluntarias, organizaciones populares, comités de servicios, etc. (Del Rio y Lleó, 2007) y que esta tendencia puede verse en los casos de participación en los PP de Uruguay y Argentina, pese a que en el primero existen muchas carencias en cuanto a la desagregación de los datos según sexo. Es interesante observar que en la medida que se van generando espacios de representatividad dentro de la participación, creándose posiciones con alguna cuota más de poder (consejeros, delegados, etc.) se advierten dificultades en varias experiencias en donde las mujeres ocupan muchos menos lugares de representación comunitaria. Esto ha llevado a que varios municipios argentinos hayan establecido criterios de género en la selección de delegados, buscando amortiguar el problema.

Por otro lado, llama la atención que en caso chileno no haya estado presente el tema de la inclusión de género en los estudios revisados. En las experiencias peruanas es donde se presentan mayores desafíos en términos de inclusión de género, ya que las mujeres han tenido un rol secundario en los procesos, debido a la combinación de dos factores: la fuerte discriminación cultural, y el diseño corporativo del PP. Asimismo, la literatura advierte de las dificultades que atraviesan las mujeres para ocupar lugares en los espacios de representación comunitaria, lo cual ha llevado a que varios municipios argentinos hayan establecido criterios de género en la selección de delegados, buscando amortiguar el problema. Finalmente, es posible identificar el peso de los mandatos culturales, en una cierta inclinación de las mujeres hacia determinados roles y determinadas áreas temáticas dentro del PP.

Participación según nivel socioeconómico

Uno de los aspectos centrales desde la perspectiva de los posibles aportes de los PP al desarrollo humano es identificar en qué medida las personas con mayor privación socioeconómica se ven incluidas en estos procesos participativos. A pesar de la relevancia del tema, son pocos los estudios que se ocupan del mismo en los países en cuestión. Seguramente, la carencia de registros sobre las condiciones socioeconómicas de los participantes por parte de los municipios resulta una limitante importante.

En el caso de Argentina, se sabe que tomando como indicador el nivel de desarrollo de las regiones, los PP tienen una presencia mucho más notable en las ciudades pertenecientes a regiones más desarrolladas, las que a su vez, son en general, las más pobladas (López, Martínez y Adaro, 2010). También se sabe para el caso de Rosario que existe una relación positiva clara, entre cantidad de NBI del distrito y nivel de participación. La relación señala, que existe una mayor participación en los distritos más pobres. Entre el año 2003 y el 2009 los tres distritos que más participaron son los que tienen peores indicadores socioeconómicos (Signorelli, 2009).

Esto, a pesar de que el acceso a la información es asimétrico en perjuicio de los distritos más pobres y que en muchos casos el PP ha contribuido a ensanchar las diferencias de posibilidades, por ejemplo, colocando computadoras únicamente en el distrito Centro para que los ciudadanos pudieran registrarse para participar en la primera ronda (Signorelli, 2009).

En el mismo sentido, en el año 2013 Alicia Veneziano señala para el caso de la capital uruguaya que los sectores de más altas NBI son los que más participan en las elecciones de los PP y de los Consejos Vecinales (Veneziano, 2013). Signorelli (2014) tomando en cuenta la cantidad de propuestas presentadas y la cantidad de votantes, muestra que en la edición 2013 el Municipio “A”, que es el que tiene peores indicadores socioeconómicos fue el que más participó (este nivel de participación no ocurrió en el “F” que es el que le sigue en nivel de carencias), mientras que los municipios B y CH con mejores indicadores de bienestar son los que menos participan. Si bien es posible decir que los sectores más pobres tienen una mayor inclinación a participar la autora señala que en comparación con las otras dos experiencias que estudio, Rosario y Porto Alegre, la montevideana es la experiencia en la que menos se evidencia esta relación. Se sugiere a su vez la hipótesis de que esto podría relacionarse al carácter menos equitativo de esta experiencia en relación a las otras dos. Por su parte, en un estudio comparativo entre República Dominicana, España y Uruguay, Bou Geli et. al. (2012) señalan que para las experiencias uruguayas existe una carencia de datos cuantitativos al respecto, pero presentan en cambio algunos datos cualitativos. Estos afirman que en los tres países se percibe que la participación es inclusiva y que participan todos los sectores de la población, pero resaltan que no todos los sectores lo hacen en la misma intensidad y que la presencia de los sectores más desfavorecidos, aunque existe, es escasa. En esta línea, Iván Sánchez (2012) muestra, para el caso de Paysandú, la difundida percepción en la clase política, tanto en los impulsores como detractores del PP, de que una de las debilidades visibles del proceso ha sido el no lograr involucrar de forma sustancial a los sectores sociales más excluidos y menos favorecidos económicamente. Es decir, que existe una percepción de que el núcleo más pobre no se ha visto fortalecido lo suficiente. Sánchez (2012) concluye que existe un predominio y profesionalización de instituciones altamente formales en desmedro de redes populares informales, y de sectores incluidos socialmente, respecto a los excluidos.

En Perú, existen estudios que muestran que los costos de la participación constituyen barreras importantes para la inclusión de los grupos territorialmente excluidos y pobres (Banco Mundial, 2010; Jaramillo y Alcázar, 2013). Sin embargo, el Banco Mundial en el año 2010 llega a la conclusión de que los PP son socialmente inclusivos, ya que la mayoría de los participantes representan a organizaciones sociales que están más cerca de los pobres y representan sus intereses. Se indica que estas organizaciones presentan el 56% de las propuestas que se debatirán (McNulty, 2013). Esta conclusión es relativizada por McNulty (2013) señalando que las organizaciones más cercanas a los pobres, no participan de igual forma en algunos órganos decisores. Se muestra que la composición de los equipos técnicos, que condensan una cuota importante de poder en el proceso, está en manos de profesionales de ONGs y funcionarios del gobierno. De manera que el componente de sociedad civil que integra los equipos técnicos es el menos cercano a los sectores más desfavorecidos, las ONGs no se basan en afiliación y en general son gestionadas por profesionales y personas con algunos conocimientos técnicos sobre desarrollo local. La autora, concluye que el PP en Perú ha llevado a una inclusión limitada con un impacto moderado, en donde existen nuevos actores que lograron su participación en la política subnacional, pero siguen existiendo sectores menos involucrados. Se señala que los problemas estructurales más profundos que tienen un largo arraigo en el país, como la discriminación racial, étnica, sexual y la exclusión económica, son probablemente imposibles de superar a partir de procesos participativos como el PP.

De manera que mirando los PP según la capacidad de inclusión a sectores menos favorecidos económicamente, podemos decir que hay una carencia grande de registros al respecto, lo que lleva a que la mayoría de las investigaciones no hayan profundizado en este tema. De hecho, para el caso chileno no se conocen investigaciones que aborden el tema.

A nivel general, daría la impresión de que los PP despiertan el interés de los sectores más pobres que ven en la herramienta una posibilidad de satisfacer necesidades comunitarias y por esta razón logra involucrar a sectores que antes no tenían voz. De esta manera, se logra darle más peso a las prioridades de sectores desfavorecidos.

Sin embargo, como señala McNulty, refiriendo al caso peruano, esta inclusión es limitada, ya que existen algunas barreras estructurales que el PP no tiene suficiente potencial para resolver. Se entiende aquí, que esta afirmación no está exenta de validez más allá del caso de Perú, de hecho, en Porto Alegre, que es la experiencia de referencia a nivel mundial se logra incluir a los pobres, pero no a los pobres extremos (McNulty, 2013). Es decir, aquellos que han sido excluidos de la economía formal, también permanecen al margen de estos procesos. En algunos casos también se constata, que algunos PP han tendido a reforzar algunas diferencias estructurales, como la experiencia de Rosario en relación a la disposición de mayores recursos para favorecer la participación en el Centro y en el caso de Perú, con los costos derivados de la participación en el proceso.

Aspectos distributivos del PP

En este apartado del capítulo, analizaremos la bibliografía especializada que refiere a los aspectos distributivos del PP. La literatura académica que aborda el tema de la justicia distributiva en los PP entiende que cuando se coloca como objetivo nivelar la distribución de recursos, los PP pueden reorientar el gasto hacia los sectores más carenciados. De esta manera, la mejora en el suministro de servicios colectivos (educación, salud, recreación, infraestructura urbana, etc.) produce un impacto en el nivel de vida de las personas, generando un impulso nivelador en la distribución del ingreso similar al de la negociación de salarios (Rendón, 2006).

Si bien hay experiencias como la de Porto Alegre que se plantearon como objetivo explícito la justicia distributiva, no todos los PP se plantean esta meta. En consecuencia, se verá que no todos los diseños de los países estudiados contemplan mecanismos de discriminación positiva tendientes a una mayor equidad distributiva.

A pesar de que la distribución de recursos debe ser un aspecto central en la evaluación de cualquier política presupuestaria este no ha sido un aspecto demasiado presente en las agendas de investigación de los países estudiados.

El país en el que se encuentran más investigaciones que presentan evidencias sobre la temática es Argentina, aun así todos los países presentan carencias en cuanto a datos concretos de los gastos reales por periodo y la evidencia sobre en qué medida éstos contribuyen a la justicia distributiva.

Para el caso de la Argentina se plantea que uno de los aspectos que limita su capacidad redistributiva tiene que ver con los escasos montos asignados a la política que en promedio alcanzan al 1,8% del total de recursos de los municipios (López, Carmona y Martínez, 2012).

Un estudio realizado por Carmona (2013) analiza los diseños institucionales en función de cómo prevén distribuir el presupuesto asignado al PP. En ese sentido se plantea que la modalidad predominante en el país es la igualitaria en la que todos los foros reciben la misma porción del presupuesto independientemente de las características diferenciales de la población. Sin embargo, Argentina cuenta con un número importante y diverso de experiencias no igualitarias que tienden a implementar mecanismos de discriminación positiva en la distribución del presupuesto. Algunas de ellas son: General Pueyrredón, en donde se asignan más fondos a la periferia y Meditteraneidad; Morón, donde se atiende a los indicadores de población en cada foro y a los niveles de NBI; Partido de la Costa, en donde debido a su condición de lugar turístico se ponderan varios indicadores, población estable, propietarios no residentes, NBI y cobrabilidad de tasas municipales; San Fernando, en el cual se considera la población total de la zona y la población menor de 18 años priorizando de esta forma a niños y adolescentes; San Miguel, donde se otorgan más recursos a las zonas con menor infraestructura. En general la literatura especializada coincide en que Rosario es uno de los casos de Argentina en el que más se ha avanzado en este aspecto utilizando indicadores nacionales y también indicadores construidos a nivel municipal (Montecinos, 2012). Algunos de los indicadores utilizados son: cantidad de población, privación convergente, mortalidad infantil, nivel educativo, analfabetismo y proporción de hogares con jefatura femenina (Carmona, 2013). A pesar de esta complejidad de indicadores que lo colocan como uno de los esfuerzos más interesantes, la experiencia de Rosario también tiene sus limitaciones, por ejemplo, la baja proporción de presupuesto puesta a consideración y la imposibilidad de concentrar todo el presupuesto de una edición en una zona identificada

como prioritaria limita su potencial distributivo (Annunziata, 2013). En ese sentido Ford (2006) sostiene la idea de que el PP funciona como un mecanismo de distribución simbólico y en menor medida material. Por su parte Signorelli (2009) señala que existe una tendencia a que los proyectos que adeudan su ejecución (28%) perjudiquen mayormente a los distritos con mayores niveles de carencia. Aclara sin embargo, que en el último año estudiado (2009) se ve un esfuerzo por revertir esta situación.

El análisis de la literatura chilena y uruguaya muestra tres aspectos en común: primero, muy pocos estudios interesados en el tema, segundo, muy bajos montos puestos a consideración de la ciudadanía, y tercero, no hay evidencias que muestren un interés de los diseñadores por transformar el PP en un mecanismo de redistribución equitativa de recursos. En este sentido, Montecinos (2011; 2012) concluye que no existen en Chile casos de focalización de recursos hacia sectores o territorios con mayores niveles de pobreza, es decir, a todos los territorios se le asigna el mismo monto. Por su parte Delamaza y Ochsenius (2010) sostienen que los bajos recursos sometidos al PP lo transforman en una herramienta muy limitada a los efectos de lograr mayor equidad.

En Uruguay, tampoco existen actualmente los mecanismos de distribución no igualitarios, de manera que si acaso el PP muestra en algún caso un efecto distributivo tiene que ver con la propia dinámica ciudadana de asignación de recursos dentro de los distritos o con el hecho de haber destinado un monto (igualitario) mayor al que determinadas áreas postergadas recibían. En el caso de Montevideo, señala Veneziano (2013) que en el 2005 con la aprobación del nuevo sistema de PP se crean dos fuentes de financiamiento para los presupuesto zonales. Con la fuente 1 se financian las propuestas de organizaciones, instituciones y vecinos en grupo o individuales. La definición de los proyectos a financiar se realiza a partir del voto ciudadano. La fuente 2, en cambio, la definían los Concejos Vecinales pero, como señala Veneziano, en esta fuente se asignaban recursos de manera diferencial priorizándose los CCZ de menores recursos y con mayores problemas socioeconómicos en su población. De manera que en esta versión el PP encuentra en esta fuente su componente redistributivo. Existen estudios que dan cuenta de un impacto positivo de este diseño redistributivo, por ejemplo, Masdeu (2004) en un estudio realizado como miembro de la Unidad de Participación y

Coordinación de la Intendencia de Montevideo, aborda el análisis sobre el origen y el destino de los gastos en el PP de Montevideo en 2002. El estudio aporta que el 42% de los habitantes que viven en zonas donde la pobreza no sobrepasa el 20% de la población, aportaron el 73,5% de lo recaudado y recibieron un 35% del gasto municipal. Por su parte, el 33% de las personas que viven en zonas donde la pobreza supera el 40% aportaron el 10,6% de los recursos y recibieron el 46% del gasto. Dicho de otra forma el PP de Montevideo muestra efectos distributivos cuando se contrastan los aportes con los recursos recibidos por determinadas zonas. En la misma línea, Goldfrank (2011) muestra que en la experiencia de Montevideo, anterior al 2011, existe una correlación positiva entre nivel de pobreza y gasto público realizado en la zona dentro del marco del PP. Sin embargo la edición actual ya no tiene la fuente 2 y como señala Signorelli (2014), si bien para el presupuesto de los Municipios se tiene en cuenta algún criterio distributivo, para el PP no existe ningún tipo de distinción. O sea, no existen discriminaciones positivas. En relación a Paysandú, Sánchez (2012) muestra que el PP priorizó los proyectos con contenido social dando un lugar marginal a los proyectos relacionados con equipamiento e infraestructura urbana.

En Perú, tampoco es muy abundante la producción académica sobre la forma de distribuir los recursos. Algunos de los trabajos que se interesan en el PP como herramienta para la equidad dan cuenta de propensión a favorecer mayormente con la financiación de proyectos a los sectores más pobres (McNulty, 2012; Bloj, 2009). Se debe tener en cuenta además que la proporción del presupuesto sometida a discusión es bastante mayor a la de los otros tres países estudiados por lo cual las tendencias hacia la redistribución tienen una significación mayor. Es necesario precisar que el marco legal del PP en Perú no define como se debe distribuir el presupuesto asignado al programa al interior de la ciudad o región, esas definiciones se desarrollan a través de decisiones internas en cada localidad o región que en algunos casos, como Villa el Salvador, se formaliza a través de una ordenanza o reglamento municipal (Llona y Soria, 2004).

Las sistematizaciones y análisis de diseño de varias experiencias peruanas muestran variadas estrategias de distribución no igualitaria de los recursos. Por ejemplo, en Villa el Salvador se combinan la tributación, medida a través del nivel de morosidad (peso 20), la población (peso

30) y los niveles de NBI (peso 50) [Castro, 2005]. También hay una larga lista de experiencias presentadas por Grey Figueroa, algunas de ellas son: Ilo (Moquegua) en donde se cruzan el cumplimiento de las obligaciones tributarias, el nivel de inversión ya ejecutado en el territorio (mayor ejecución implica menos puntaje) y en nivel organizativo; Sánchez Carrión (Libertad) donde se dan prioridad a las obras con mayor impacto y/o más acordes al Plan Estratégico de Desarrollo, además se considera la población que se beneficiará, la cobertura en servicios básicos, la tributación y el aporte comunal; Morropón, Santo Domingo (Piura) donde se transversaliza el ámbito geográfico y se priorizan los proyectos que impactan en más cantidad de población, que complementan obras iniciadas anteriormente, que son compatible con el marco legal aprobado anteriormente y que priorizan los caseríos no favorecidos en anteriores ediciones.

En un estudio sobre la vinculación del PP con el servicio de agua Jaramillo y Alcázar (2013) proponen que para lograr un presupuesto más eficiente y equitativo es necesario generar un vínculo entre la base de datos del PP y la del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para que el sistema de información monitoree de forma efectiva las decisiones del PP. Entienden a su vez que es importante generar una serie de indicadores para medir la adecuación de las inversiones ejecutadas a las necesidades locales y el nivel en que estas inversiones se orientan hacia los pobres.

Conclusiones

En relación a la inclusión social se puede decir que, a pesar de que los PP constituyen espacios públicos para la deliberación formalmente abiertos, los problemas de las desigualdades sociales no quedan resueltos. En los países estudiados la participación de los jóvenes es marginal pese a que lo común sea habilitar la participación casi al inicio de la adolescencia; los sectores pobres, en cambio, han visto en la herramienta una posibilidad de conseguir recursos para atender sus necesidades y en ese sentido han participado, sin embargo, hay algunos trabajos que remarcan la dificultad para incorporar a los procesos a los sectores en situación de exclusión social. El caso de la participación de las mujeres existen pocas investigaciones que aborden el estudio de los PP desde esta perspectiva, sin embargo, se

puede ver una tendencia a una mayor participación de las mujeres en Argentina y Uruguay, en el caso de Argentina hay algunas evidencias que muestran que cuando se practica la democracia representativa comunitaria las mujeres quedan en una situación desventajosa predominando los delegados hombres. El desafío mayor evidenciado por los estudios se presenta en el caso de Perú donde las mujeres han tenido en la política un rol muy secundario atribuido a la fuerte discriminación cultural y al diseño corporativo del PP.

El problema de las desigualdades sociales a la hora de participar es un problema diagnosticado, entre otros, por Nancy Fraser (1991) cuando reconceptualiza la noción habermasiana de espacio público e indica que el carácter abierto no puede reducirse a la presencia o ausencias de exclusiones formales. Sostiene a su vez, que la deliberación puede servir como máscara para la dominación. En ese sentido, es necesario seguir pensando en una complejización de los diseños del programa que permita corregir algunas de estas tendencias. Cada sociedad tiene sus particularidades por lo que no es posible pensar en recetas únicas, sin embargo, se plantearan algunas alternativas que en algunas experiencias podrían tender a una mayor inclusión: los diseños mixtos de participación (individual y organizativa) pueden captar mejor las fortalezas de ambas formas de participación, se puede ver esto por ejemplo en alguna experiencia peruana que ha corregido el carácter cupular de su diseño organizativo a través de la combinación con asambleas populares donde aparece la participación no organizada; fortalecer o impulsar en muchos casos los PP juveniles; reglamentar las cuotas a la participación de las mujeres (y otros grupos) en espacios de representación comunitaria; destinar más recursos materiales y humanos orientados a organizar la participación de los sectores excluidos y compensar las inequidades derivadas de los costos de la participación; incorporar mecanismos de participación a distancia que faciliten la posibilidad de opinar y decidir, a su vez, al margen de cuál sea su nivel de participación los territorios más pobres deberían contar con más recursos para la ejecución de los proyectos de manera de ir corrigiendo las desigualdades iniciales.

La revisión de la literatura en el tema de la inclusión social en el PP ha mostrado la necesidad de profundizar la investigación en este punto, ya que quedan muchas interrogantes aun sin responder. En la mayoría de los países (Chile, Perú y Uruguay) el abordaje de la problemática es muy escaso.

En lo que respecta a la distribución de los recursos, la mayor parte de los estudios sobre el tema para los países estudiados, se orientan hacia un análisis de los diseños institucionales y las formas como estos prevén la distribución al interior del territorio. Existen muy pocos esfuerzos y muy pocos datos disponibles sobre el impacto redistributivo real de la aplicación de los PP.

Se puede ver que algunas experiencias han seguido la orientación de Porto Alegre planteándose objetivos redistributivos y otras no, pero en todos los casos resulta fundamental monitorear los efectos de los PP sobre la forma como se distribuyen los recursos públicos. Los datos existentes muestran una mayor vocación redistributiva en Perú y Argentina (pese a que en este último predominan los criterios igualitarios) y un interés residual en la temática por parte de los diseñadores de la política en Chile y Uruguay. Por otro lado, se advierte que a excepción de Perú los demás países presentan porcentajes muy bajos de su presupuesto destinados al PP por lo cual los posibles efectos redistributivos se ven muy limitados.

Para finalizar se puede decir que la problemática de las desigualdades sociales en los PP plantea desafíos en los países estudiados tanto en lo que tiene que ver con los aspectos cuantitativos y cualitativos de la participación de los grupos de menor poder social como en las posibilidades de corregir algunas asimetrías a través de una distribución más equitativa de los recursos públicos. Resulta fundamental afinar el diagnóstico para poder contribuir en la tarea de ir puliendo la herramienta con miras a transformarla en una verdadera herramienta de transformación social.

Referencias bibliográficas

Amurrio, M., Larrinaga, A. y Mateos, T. (2007). "Participación sociopolítica de las mujeres en el ámbito institucional municipal de Bilbao". Informe Cuantitativo (sin publicar). Investigación financiada por el Área de Igualdad y Cooperación del Ayuntamiento de Bilbao. Disponible en <https://www.bilbao.net/.../Satellite?...filename%3Dinforme.pdf> (10/09/2013)

Annunziata, R. (2013). "Democratizar la ciudad. Los Presupuestos Participativos en Rosario y Morón". En *Revista Nueva Sociedad* N°243.

Ávila, J. (2004). "Gobiernos Locales, Participación y Exclusión en Cuatro Distritos Rurales de Apurímac y el Cusco". En *Revista Debate Agrario*, N° 37.

Banco Mundial (2010). "Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados". Perú: Autor. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/04/12996952/peru-evaluaci%C3%B3n-del-presupuesto-participativo-y-su-relaci%C3%B3n-con-el-presupuesto-por-resultados> (12/10/2013)

Bloj, C. (2009). "El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias". En *Serie Políticas Sociales* N°151. Santiago: CEPAL. Disponible en http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/37484/P37484.xml&xsl=/tpl-i/p9f&base=/publicaciones/top_publicaciones.xslt (11/03/2014)

Bou Geli, J.; García Leiva, P. y Paño Yáñez, P. (2012). "La pobreza, la igualdad de género y el medioambiente. Análisis de tres Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de procesos de presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay". España: CEDMA. Disponible en http://www.infoop.org/observ/parameters/infoop/files/File/upload/Resultados_definitivos/Version_digital_ODMs_PPs.pdf (21/11/2013)

Cabannes, Y. (2004). "Presupuesto Participativo y finanzas locales". Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. BID. Ecuador

Carmona, R. (2013). "Mecanismos de participación en políticas públicas e implicancias en el nivel local de gobierno. Algunas consideraciones en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires". Recuperado en http://www.laserena.cl/promociones/seminario_pp2012/texto_complementario/texto_complementario_u_sarmiento.pdf (21/10/2013)

Castro, J. (2005). "Experiencias significativas del Presupuesto Participativo que contribuyen a un mejoramiento del manejo de los recursos públicos". Tesis de grado. Disponible en http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/monografias/empresa/castro_ph/castro_ph.pdf (21/10/2013)

Delamaza, G. y Ochsenius, C. (2010). "Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°46. Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/delamaza> (09/09/2013)

DUARTE COSTA, Danielle. (2010). "Vinte anos de Orçamento participativo: Analise das experiencias em municipios brasileiros". En *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* / v. 15, n. 56 • São Paulo: ISSN 1806-2261.

Figuerola, A., Altamirano, T. y Sulmont, D. (1996). "Social exclusion and inequality in Peru". Ginebra, Ilo. *Research Series*. Núm.104, 96 pp.

FORD, Alberto (2006). "Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005". Tesis de doctorado. Disponible en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4339&tipo=objetoMultimedia> (10/01/2014)

Fraser, N. (1991). "Repensar el Ámbito Público: Una Contribución a la Crítica de la Democracia Realmente Existente." En C. Calhoun (Editor) *Habermas and the Public Sphere*. Editado por: Cambridge, MA: M.IT Press.

Goldfrank, B. (2006). "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio". En Revista de Ciencia Política (Santiago)- Volumen 26- N°2.

López, A., Carmona, R. y Martínez, C. (2012). "El presupuesto participativo en el escenario argentino reciente: alcances y desafíos en términos políticos, sociales e institucionales". Comunicación presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012. Disponible en www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/lopezale.pdf (12/12/2013)

López, A., Martínez, C. y Adaro, C. (2010). "Política pública y participación ciudadana: La experiencia de articulación de una Universidad con distintos niveles gubernamentales en el fortalecimiento de la política pública de democracia participativa". Comunicación presentada en el IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos. Buenos Aires del 9 al 11 de Setiembre de 2010. Disponible en <http://www.madres.org/documentos/doc20100924144100.pdf> (29/10/2013)

McNulty, S. (2013). "Participatory Democracy? Exploring Peru's Efforts to Engage Civil Society in Local Governance". En *Latin American Politics and Society*. Miami: Universidad de Miami.

McNulty, S. (2012). "An Unlikely Success: Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience". En *Journal of Public Deliberation*. Volume 8/Issue 2. Disponible en <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art4> (10/11/2014)

Martínez, C. y Arena, E. (2013). "Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo". Argentina: Edición Laura Efrón. Recuperado en http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf (10/12/2013)

Masdeu, W. (2004). "Descentralización con participación política en Montevideo-Uruguay". En *Revista La Era Urbana*. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/124933915/La-Era-Urbana-La-Revista-de-La-Cuidad-Global> (10/01/2014)

Montecinos, E. (2012). "Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay". Comunicación presentada en XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012. Disponible en www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/montecin.pdf (10/01/2014)

Montecinos, E. (2008). "El Presupuesto Participativo en Chile y las condiciones previas para su desarrollo: Entre nueva izquierda y liberales". Comunicación presentada en el IV Congreso ALACIP. San José de Costa Rica 5 al 7 de agosto de 2008. Disponible en <http://alacip2008.programacientifico.info/programa/programaExtendido.php?casillero=15174500&sala =Sala%20EG%20205&dia =5%20de%20agosto> (10/01/2014)

Noboa, A., Bisio, N., Suárez, M. y Robaina, N. (2013). *Participación Ciudadana: La Gestión Pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Salto: Udelar.

Romero, R. (s/f). "Presupuesto Participativo Porteño. Perfil y opinión de los participantes, a tres años de su implementación". Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/c/c2/romero.pdf> (12/12/2013)

Romero, R. (2006). *Presupuesto Participativo Porteño 2002 -2006. Evolución estructural, perfil de los participantes y análisis de prioridades*. Argentina. Ediciones: Cooperativas.

Sánchez, I. (2012). "Control Político y Presupuesto Participativo. Sobre la eficacia de los dos modelos en Paysandú". Comunicación presentada en Congreso AUCIP 2012. Montevideo.

Signorelli, G. (2014). Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-2012). Tesis de Doctorado: UNR.

Signorelli, G. (2009). "Re-Presentando la Participación: Análisis del Presupuesto Participativo de Rosario". Rosario: Tesis de grado. Disponible <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4345&tipo=objetoMultimedia> (10/01/2014)

Veneziano, A. (2013). "Los Presupuestos Participativos en Uruguay: El caso de Montevideo como pionero en América Latina". Comunicación presentada en el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Bogotá del 23 al 27 de setiembre de 2013. Disponible en http://www.ccdt.udelar.edu.uy/wpcontent/themes/corpo/adjuntos/751_academicas_academicaarchivo.pdf (10/01/2014)

Capítulo 7

LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN URUGUAY. ENSAYO SOBRE UN FUTURO

Iván Sánchez: Ministerio de Desarrollo Social sanchez.82@gmail.com

Mariano Suárez: Universidad de la República marianodoc01@unorte.edu.uy

Resúmen: El presente es un trabajo de tipo ensayístico que busca contribuir a llenar cierto vacío de sistematización respecto a la evolución de los presupuestos participativos en Uruguay, así como de ubicación de su agenda de investigación en la temática, y desde allí inquietar a políticos, técnicos y referentes sociales sobre la situación de los PPs en Uruguay. Para ello hemos realizado una breve discusión sobre la evolución tanto en contenido, hechas como agendas de investigación de los PPs a nivel mundial para luego centrarnos en el caso uruguayo proyectando también algunos posibles escenarios a futuro. Respecto al estado del arte y la futura agenda de investigación en nuestro país, en las conclusiones sostenemos que se observa un predominio de publicaciones e investigaciones oficiales y de tipo institucional, con un rol menos protagónico desde la academia y con un menor protagonismo de los análisis orientados a lo social como la percepción ciudadana, la capacidad de crear capital social, de generar fortalecimiento comunitario, de producir o fortalecer lazos intersubjetivos, etc.

Introducción

América Latina vive un período en el que el imperativo político es la *profundización democrática*. Este imperativo, condice con la conjunción simultánea de una serie de sucesos que se fueron desarrollando en el continente desde el periodo de las transiciones democráticas: democratización sin precedentes, protagonismo creciente de los movimientos sociales con sus nuevas lógicas de representación, crisis de partidos o líderes de derecha, y asenso de izquierdas a los gobiernos nacionales, precedidos por gobiernos subnacionales y participación en congresos nacionales.

No se trataría de sucesos aislados, sino concatenados en un acumulado histórico que tiene que ver con la revalorización de la democracia como mejor forma de gobierno por parte todos los actores de los sistemas políticos (empresariado, sindicatos, partidos, movimientos sociales, militares, etc.), impacto negativo de medidas neoliberales concebidas en perspectiva como anti populares y que tuvieron que ver con la profundización de viejas desigualdades y surgimientos de otras inéditas (desigualdad y exclusión social), crisis de legitimidad de la política representativa, crisis política de partidos de derecha afiliados a recetas neoliberales, multiplicidad de movimientos sociales como nuevos actores políticos (indígenas, desempleados, campesinos, feministas, negritudes, etc.) estallidos sociales y finalmente asenso de las izquierdas a los gobiernos nacionales (Rodríguez y Chávez, 2008; Pereira Da Silva, 2011).

Dado que la calidad de nuestras democracias son una variable dependiente de un conjunto de factores como por ejemplo el grado de democratización del Estado y de la sociedad, y que por tanto la descentralización y la participación juegan un papel fundamental en el señalado esquema, entendimos pertinente aportar desde la experiencia uruguaya respecto a los presupuestos participativos (PPs) desarrollados en el país, con el objetivo de interpelar a elites políticas y a las agendas de los centros de investigación y estudio.

Nos referiremos a desafíos que cuestionarán en el corto plazo la cultura política democrática uruguaya en general, pero en particular la de una izquierda transformista o continuista, que se ha caracterizado por introducir cambios cosméticos, mientras se adaptan molecularmente al status quo (Pereira da Silva, 2001).

Se trata de un trabajo de tipo ensayístico, no le cabe el rotulo de investigación. Se estructura en dos grandes bloques. En el primero, titulado “Génesis y trayectoria de los PPs”, señalamos muy brevemente el origen y la evolución de los PPs, abordando sobre los contenidos que inspiraron las distintas etapas de hechuras, como también los contextos analíticos o preocupaciones de personas y centros que se encargaron de investigar en distintos contextos los PPs. En el segundo apartado, titulado “Las experiencias de PPs en Uruguay. Hechuras y agenda de investigación”, abordamos el estado de situación de los PPs en Uruguay, enfatizando en cuanto a funcionamiento e impactos, déficit de algunos aspectos de investigación, y discutiendo aspectos institucionales como sociales que podrían incentivar como también frenar la expansión de experiencias en el país.

El trabajo apunta a llenar al vacío respecto a la sistematización e identidad de experiencias nacionales, así como discutir escenarios futuros y proponer una agenda de investigación para Uruguay.

La profundización democrática como imperativo del actual contexto

Esta etapa de profundización es precedida por dos etapas: la de transición en la década de los '80 (Linz y Stepan, 1996) y de consolidación de los años '90 (O'Donnell, 1997). La transición refirió al pasaje del régimen no democrático al democrático. Lo central era alcanzar acuerdos para producir gobiernos resultantes de elecciones transparentes y justas, y su legitimidad por ende emanada del voto popular (Linz y Stepan, 1996). Dominaba así una concepción meramente procedimental-formal y minimalista de democracia, y donde la política validada solo era la institucional. Se trataba de una modalidad sumamente funcional a otra transición en lo económico, la del desarrollismo Cepalino al neoliberalismo (Garretón, 2004).

En el contexto de consolidación democrática, la democracia se estabiliza y reproduce, o sea se institucionaliza. Todos los actores aceptan únicamente el juego democrático como forma de plasmar sus intereses o concepciones, no siendo legítimo suprimir acciones de gobierno fuera de esas reglas, y las Fuerzas Armadas (FF.AA) comenzarían a ser subordinadas por el poder civil. Continuaría dominando el concepto minimalista de democracias, pero con algunas alertas sobre la necesidad de controlar la pobreza y la desigualdad necesaria para la propia aceptación y para evitar la fractura del sentimiento de “nación” (O’Donnell,1997).

La actual etapa de profundización democrática o “democratización de la democracia”, se busca avanzar en términos de calidad de la misma entendida elementalmente como *“medida en que los ciudadanos participan informadamente en votaciones libres, imparciales y frecuentes, influyen en la toma de decisiones políticas, exigen responsabilidad a los gobernantes, y estos últimos toman las decisiones respondiendo de forma efectiva a la voluntad popular. Por tanto se refiere a democratización del Estado y de la sociedad”* (Levine y Molina, 2007).

La calidad de la democracia en América Latina, en primer lugar hereda sociedades altamente desiguales y Estados poco autónomos con burocracias muy alejadas del ideal weberiano. Por otro lado, el impulso hacia la profundización dependerá del alcance que tome el impulso de factores que inevitablemente se oponen a designios económicos y culturales del neoliberalismo y a la forma de política que se adquirió para su implementación: desarrollo de un Estado presente que se oriente a la provisión de bienes y servicios públicos, un Estado regulador de los desequilibrios sociales y de los modelos de país, un Estado inquieto por la reducción de las desigualdades socioeconómicas y la erradicación de la pobreza, en oposición a un Estado mínimo, omiso ante diferencias socioeconómicas y visiones de país; reconocimiento de la diversidad cultural, étnica y de otro tipo, en oposición a concepciones monolíticas vinculadas con la rational-choice; fortalecimiento de mecanismos de transparencia, de contralores horizontales y verticales en oposición a la minimización de dichos mecanismos; y creación de canales de democracia directa y participativa donde las personas dejan de ser meros electores para ser también ciudadanas y ciudadanos activos e incisivos en lo gubernamental, en oposición a la política institucional y representativa (O’Donnell, 2004).

En las tres etapas, la descentralización estuvo presente, aunque desde distintos actores y doctrinas, y por ende distintas concepciones de Estado, de sociedad e inclusive ontológicas. En las etapas anteriores (transición y consolidación) la descentralización formaba parte de un paquete de reforma de Estado desde el paradigma economicista y conservador y se concebía como mecanismo indirecto de privatización, dado que se traspasaban a niveles subnacionales de gobierno responsabilidad de las políticas sociales pero sin acompañarlo de transferencias presupuestarias. Ante la insuficiencia de poder mantener el carácter público de los servicios sociales (educación, salud, alimentación, seguridad social, etc.) con presupuestos propios, los gobiernos subnacionales optaban por privatizar el servicio.

Similar situación sucedería con la participación ciudadana en general y democracia participativa en particular a escala subnacional y local. Las experiencias de democracia participativa radical, nacerían con los primeros gobiernos subnacionales de izquierda como Porto Alegre en Brasil con el Partido de los Trabajadores (PT), en Montevideo - Uruguay con el Frente Amplio, en Rosario - Argentina con el Partido Socialista (PS) y en Caracas Venezuela con el CR, como parte constitutiva central de una "ideología para lo local". Sin embargo, desde la segunda mitad de la década del noventa, la participación ciudadana en niveles territoriales de gobierno, despertó el interés de instituciones financieras internacionales (IFIs) también desde un paradigma economista-conservador. La participación a través de la sociedad civil organizada también era una corresponsabilidad del sector público (provincias, municipios, etc.) con organizaciones de la sociedad civil para las producciones de bienes y servicios públicos. Como consecuencia, no solo se dejaba fuera a los desorganizados, sino que traspasaba a los sectores populares la responsabilidad de administrar su propia pobreza.

Sin embargo, en el actual escenario, la descentralización y la participación podrían tomar un rol *efectivamente democratizante* en América Latina. En primer lugar porque la nueva izquierda que predomina en los gobiernos del continente tiene fuertes vínculos con la teoría de la gobernanza la cual implica enraizamiento recíproco Estado-sociedad, y el binomio descentralización participación son medulares. La vinculación nueva izquierda y gobernanza data desde los procesos de transición democrática, cuando entonces las izquierdas instrumentaron desde los gobiernos subnacionales y locales formas de "gobernanza radical",

combinaban fuerte presencia del sector público y protagonismo ciudadano (Rodríguez et.al, 2008:58). La revitalización de la sociedad civil y su articulación con el Estado en un concepto amplio de política y de lo público, refiere a la articulación entre la democracia participativa local y la democracia representativa nacional, como lo ilustran campañas de movimientos sociales por convocar asambleas constituyentes que establecen nuevos mapas institucionales con elementos de una y otra (Rodríguez et.al, 2008: 62-63).

En segundo lugar, el vínculo entre gobernanza y el nuevo modelo de desarrollo, el *productivo con inclusión social*. Lo productivo implica presencia de empresas públicas, predominio de la economía real, mercado interno, rol de las Pymes en articulación con grandes empresas. La inclusión social implica determinación por parte del Estado por distribuir la riqueza entre sectores sociales (Gracia Delgado, 2011:5-6). Por tanto, el modelo contempla una particular concepción del Estado y de la sociedad. Un Estado fortalecido e impulsor de un proyecto colectivo, regulador y redistributivo, de bienes públicos estratégicos, y abierto a la articulación con la sociedad; una sociedad organizada, fiscalizadora y comprometida; y acuerdos entre niveles nacionales, regionales y locales (García Delgado, 2011: 7). Significa ampliación y protagonismo del sector público que en un contexto pos-fordista y de democratización, exige mayor flexibilidad para responder a las diversas demandas por bienes y servicios públicos y para responder a la ciudadanía por mayor democratización del Estado, lo que se traducen en la *gobernanza participativa de redes* donde confluyen y se necesitan el estado a nivel central y sub-nacionales, trabajadores organizados y organizaciones sociales de distinto tipo (Narbondo, 2013:100). Para la conducción co-gestionada entre Estado y sociedad del modelo, el autor entiende que el modelo presupone descentralización funcional y territorial, a través de las cuales los cargos de conducción y contralor pueden ser electos por colectivos sociales organizados como trabajadores, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil (Narbondo, 2013: 101)

Algunas de las interrogantes fundamentales que guían el análisis de la actual etapa de profundización son: ¿qué forma de Estado y para qué democracia?, ¿qué sociedad para qué democracia? ¿qué relación Estado-sociedad para qué democracia? ¿qué concepción de ciudadanía para qué democracia?

Génesis y trayectoria de los Presupuestos Participativos.

Los PPs vienen siendo una de las políticas locales de participación ciudadana y gestión territorial más reconocida en el mundo. Esta expansión difícilmente pueda entenderse apartada de la crisis de la democracia representativa y del modelo neoliberal durante los `80 y `90, y del rol de las Instituciones Financiera Internacionales (IFIs) en la difusión de la democracia como mejor forma de gobierno y de la participación como gestión local, desde el inicio del nuevo siglo.

Respecto a lo primero, la participación apareció como sustitución-complemento de la representación, bajo el entendido de que las decisiones gubernamentales no corresponden con intereses y expectativas populares, y por ende se torna necesario generar ámbitos de cercanía entre representantes y representados. El neoliberalismo, ha dejado un saldo socioeconómico negativo, subordinando la política a lógicas mercado céntricas y tecnocráticas, y por tanto acentuó la crisis de representación, apareciendo la participación como legítimo mecanismo de acción colectiva en defensa de “lo público” como “lo popular”. En lo segundo, la participación aparece como una buena práctica en la medida que permite mejorar la gestión de los gobiernos locales. La participación es concebida como mecanismo de control ciudadano sobre gobernantes (accountability), de combate a la corrupción, y como mecanismo posibilitador de una asignación eficiente de los recursos a través del conocimiento certero de las prioridades ciudadanas.

El Origen

Los PPs son creación latinoamericana. En su primer etapa (1989-1997), señalada como de **experimentación** (Cabannes, 2004a), estaban identificados con la “*nueva izquierda*” de pos-dictadura. Hablamos de un contexto de transiciones múltiples: de dictaduras hacia reaperturas democráticas, de economías industriales y proteccionistas a economía de mercado, de un mundo bipolar a un mundo unipolar bajo la hegemonía norteamericana, y de gobiernos subnacionales tradicionales a un auge de gobiernos subnacionales de izquierda, etc.

La tendencia dominante en la izquierda latinoamericana fue girar de la revolución armada a la reforma vía protesta popular y conquista electoral. La nueva izquierda abordaría los temas clásicos de redistribución y justicia social, pero también otros de reconocimiento (raza, etnia, género, medioambiente, orientación sexual, etc.) (Chávez, Rodríguez y Barrett 2008). La propuesta era reinventar el “socialismo” a través de una “radicalización de la democracia”. En un contexto de revalorización democrática y de economía de mercado, se proponía el binomio descentralización - participación como sustituto del principio de “dictadura del proletariado”, y concebía a ambas como garantía a la justicia social y al respeto a la diversidad social, y respuesta al avance del “pensamiento único” del neoliberalismo. (Chávez, 2005; Goldfrank y Schrank, 2007).

Los PPs particularmente, se concebirían como formas de participación para alcanzar la democracia participativa y la justicia social a través de un orden de prioridades elaborado por las mayorías (pobres y excluidos), y el respeto a la diversidad y pluralidad a través de la apertura de las decisiones para la deliberación y la dialógica (Chávez, 2005; Goldfrank y Schrank, 2007). Los objetivos originarios fueron ampliación de la democracia y fortalecer el poder popular en las decisiones públicas (Chávez, 2008).

Respecto a este primer momento, Montecinos (2009) sostiene de forma contundente:

“la emergencia y desarrollo de los presupuestos participativos en América Latina representa quizás el principal síntoma político y social que fundamenta la existencia de un cuestionamiento sustantivo hacia la efectividad de los sistemas democráticos representativos, cuestión que conmina a pensar y a buscar nuevas alternativas que lo mejoren, perfeccionen o profundicen” (2009:3).

La primera experiencia fue la de Porto Alegre en 1989 bajo el primer gobierno del Partido de los Trabajadores en dicha prefeitura. Luego se sumarían las experiencias de Santo André y Belo Horizonte también de Brasil, y Montevideo en Uruguay con el Frente Amplio.

En esta primer etapa, la agenda de investigación de los PPs se orientaba a *destacar bondades y las virtudes del presupuesto participativo* implantado en Brasil -y en menor medida, en el resto de los países de América Latina- para resolver problemáticas a la representación de los excluidos, especialmente los más pobres, y al pluralismo de la democracia, al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, transparentar la gestión y hacerla más fiable ante los ojos de los ciudadanos, fortalecimiento democrático, aportes al capital social (Montecinos, 2009:4-5). En este grupo existía un consenso en que Porto Alegre fue la primera experiencia de PP en una práctica democrática exportable, por ende el concepto de PP dominante se ajustaba más a la experiencia brasilera, enfáticamente a la Porto Alegre, y por tanto de poca amplitud para definir la posterior proliferación y complejización de las demás experiencias. El concepto popularizado fue el de Ubiratan de Sousa y Genro Tarso:

“(...) 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 de gobierno” (1998:12).

El desarrollo

La segunda etapa (1997- 2000), se caracteriza por la **“expansión brasilera”** de los PPs (Cabannes 2004a), con las experiencias más relevantes de Mundo Novo, Recife y Belém. Si bien en esta etapa se mantiene el sesgo radical, hay una clara masificación de experiencias en Brasil y comienzan a tener aceptación más allá de los encasillamientos ideológicos o dimensiones políticas. Se observa incipientemente el interés de instituciones financieras internacionales la participación ciudadana local, como una futura forma de promover una eficiencia local y la “gerencia social” (Licha, 2001; BM, 1997).

La tercera etapa que Cabannes (2004a) periodiza desde el 2000 en adelante y denomina **“expansión y diversificación mundial”**, es en la que nos encontramos hoy. En estas etapa, los PPs se expandirían por casi todo el mundo y comenzarían ser “bien vistos” por organismos internacionales (BM, BID, UE, etc.) como mecanismos eficaces para el *“buen gobierno”*,

principalmente en lo que es la transparencia pública, el combate a la corrupción, la asignación eficiente de recursos escasos y el combate a la pobreza (Chávez, 2005; Goldfrank, 2007; Goldfrank, 2012). En este periodo, se darían dos fenómenos que marcarían una fuerte inflexión en la historia de los PPs, que condujeron a la “pasteurización ideológica” de los PP poniendo en cuestión el PP como mecanismo de poder popular en las toma de decisiones:

- Pérdida de la Prefeitura de Porto Alegre por parte del PT desde el 2005, y la gestión del Partido Popular Socialista.
- Banco Mundial (BM) como principal difusor de los PPs desde una versión de “gobernanza solidaria” o “good governance”, para neutralizar las lecciones de Porto Alegre y experiencias similares en cuanto a sus objetivos radicales (ampliación de la democracia y fortalecimiento popular).

Respecto a la “gobernanza solidaria” local ésta se basaría en nociones de “pluralidad y diálogo”, y el éxito del proyecto dependería de la capacidad para involucrar a los ciudadanos, al gobierno local, a las empresas privadas y al ‘tercer sector’, en una gran movilización de energías cooperativas en torno al desafío del desarrollo. El discurso progresista ocultaba intenciones del nuevo gobierno: establecer una nueva forma de ‘gobernanza inclusiva’, caracterizada por relaciones de ‘colaboración’ - ‘confianza’, ya no de “conflicto”, donde se apuntaba al crecimiento económico y no ya a la justicia social (Chávez, 2008: 92; 93). Se sostendría en una apología al tercer sector como agente de bienestar social y empoderamiento de la sociedad civil. Se trata de un Estado que busca socios con los que alcanzar un consenso comunitario sin reducir la preponderancia básica del mercado.

A través de la gobernanza solidaria local sería posible componer un ‘presupuesto social’, que sería la suma de los recursos humanos y financieros de estado-mercado-sociedad civil. Con dicha retórica, en la práctica se produciría una privatización de las responsabilidades a la hora de financiar las demandas de las comunidades. Ciertos programas sociales (jardines de infancia, centros informáticos de barrio, horario escolar ampliado, programas de apoyo alimentario) que anteriormente se desarrollaron como derechos ciudadanos, pasarían a

depender de la buena voluntad de terceros (Chávez 2008:94). La ampliación de contratos entre Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil, fue generando jerarquías sociales a nivel comunitario además de significar una forma indirecta de privatización, dado que las familias comenzarían a abonar un complemento para acceder a servicios sociales (Baierle 2011:423)

Respecto al papel del Banco Mundial (BM) éste ha abrazado el PP como una de sus recomendaciones predilectas para el fomento de la *good governance*, describiéndolo como:

“un complemento cada vez más importante de los elementos formales de los sistemas de rendición de cuentas (electoral, representativo y procedimental) requerido por la legislación del gobierno local” y como una manera de “fortalecer la rendición de cuentas mediante formas que promueven el aprendizaje mutuo de ciudadanos y funcionarios públicos sobre la mejora en el suministro de servicios” (BM, 2004:22).

Muchos críticos del BM perciben la adopción de enfoques participativos en general como un intento de cooptar las ideas de sus oponentes en la sociedad civil, con el fin de neutralizarlas o usarlas para ayudar a imponer una agenda neoliberal (Goldfrank, 2012). Para otros se trata de una lógica eficientista, donde el BM pregona la participación de la sociedad civil, como forma de asegurar un buen gobierno, aumentar el contralor sobre sus préstamos, evitar sobrecostos y lograr resultados en sus recomendaciones (Goldfrank, 2012). Para otros, se trata de una forma más de introducir la agenda neo-liberal en los países, principalmente de aquellos en desarrollo. Por un lado, financiando PPs, el BM coopta actores de la sociedad civil y logra legitimar reformas. Por otro, logra absorber ideas contra hegemónicas para hacer que parezca que las preocupaciones de los críticos están siendo escuchadas y tomadas (Goldfrank, 2012).

Luego de este recorrido, Goldfrank plantea su propia explicación de por qué el BM se ha transformado en el principal agente difusor de los PPs. El autor sostiene que dos son los factores que explican este hecho: el potencial democratizador y la forma de introducir la agenda neoliberal. Respecto a lo primero, la democracia ha tomado la trascendencia necesaria para la agenda global, por tanto los agentes globalizadores deben apoyar los

procesos democratizadores (Goldfrank, 2012). Respecto a los segundo, el BM propone la instauración de Gobiernos Sub-nacionales neoliberales, es decir, abocados a generar infraestructura (puertos y carreteras), y el “desarrollo social” (Goldfrank, 2012). En este sentido los PPs aparecen como forma de generar recursos para eso: forma indirecta de privatización y aumento del control ciudadano sobre los recursos públicos (Goldfrank, 2012).

En esta tercera etapa (2000-2013) es donde se desarrollan la segunda y tercera agenda de investigación sobre los PPs (Montecinos, 2009). La segunda referiría a aspectos institucionales más que sociales, para explicar éxitos o fracasos de las experiencias. La preocupación esencial está dada por cómo hacer para que efectivamente los PPs sean instituciones participativas y cuáles son los requisitos previos que deben cumplir los lugares para explicar su éxito (Montecinos, 2009:6). Así aparecen autores como Cabannes (2005), quien propone cuatro dimensiones para analizar los diseños institucionales de los PPs: Participativa, Fiscal, Legal y Territorial. También es relevante el aporte de Goldfrank (2006) quien señala siete condiciones clave para garantizar el éxito de un presupuesto participativo: voluntad política, capital social, personal competente, tamaño reducido del municipio, recursos fiscales suficientes, plataforma legal que incentive la participación, y descentralización política.

La tercera generación de investigaciones enfatizó en analizar los PPs como complemento a las instituciones democráticas tradicionales. Se estudia esencialmente la relación que se produce entre instituciones participativas y representativas y las bondades de dicha complementariedad, así como las dificultades que existen para hacer de esta relación efectivamente complementaria y no subordinada. La pregunta fundamental es cómo y por qué los PPs efectivamente se complementan o subordinan a instituciones representativas tradicionales, cómo se produce esta complementación- subordinación, y bajo qué condiciones y formas se produce (Montecinos, 2009:8). Aquí se observan lecturas diferentes del fenómeno. Algunos autores sostienen que la complejidad de la sociedad no permite que la participación sustituya la representación, mientras otros sostienen que efectivamente se da la complementariedad, principalmente entre colectivos e instituciones a nivel territorial o de proximidad.

Es tras esta trayectoria que hoy existen más de 2000 experiencias de PPs en actividad en el mundo incluyendo a todos los continentes, ejercidos en ciudades pequeñas, medianas y grandes, en municipios rurales, semi-rurales o totalmente urbanizados, en municipios con pocos recursos públicos y en ciudades de recursos elevados, y siendo iniciados o continuados por gobiernos locales de izquierda, centro, y derecha. Este panorama ha exigido la utilización de una definición consensuada de PP, y la más relevante vienen siendo la dada por Cabannes (2004) y Goldfrank (2006):

“un mecanismo (o proceso) a través del cual la población decide, o contribuye en la tomada de decisión sobre el destino de una parte o de todos los recursos públicos disponibles” (Cabannes, 2004: 20).

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

Ante esta diversidad de prácticas y de una definición mas abarcativa y elástica, también se ha dado cierto posicionamiento contra-hegemónico, concretamente avanzado desde en una serie de **principios rectores u orientadores**, que plasmados en las prácticas, podrían acercar a un *ideal* de buen PP, sirviendo como estándares mínimos, para una experiencia mínimamente seria. Los más relevantes son: *universalidad, deliberación, auto-reglamentación, vinculación, y justicia social* (Barragán y Sanz, 2011).⁶

⁶Esta serie de principios rectores se consagro en la Declaración de Antequera -2007 y la Declaración de Málaga 2008, legitimadas ambas por la Plataforma Mundial de Presupuestos Participativos, el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social, RED Urbal 9 de UE, la Comisión de Democracia Participativa e Inclusión Social de CGLU.

- **Universalidad:** los PPs son procesos abiertos a todos los habitantes, toda la ciudadanía tiene derecho a participar. Es el principio de democracia directa, una persona un voto. El único criterio excluyente es el de la edad y el de estar inscripto en el padrón de habitantes del lugar
- **Vinculación:** los PPs son procesos vinculantes entre los que se ha resuelto en las asambleas, propuestas y votaciones de la ciudadanía, y las decisiones efectivas del gobierno local. Las decisiones civiles son incorporadas de manera efectiva en las decisiones ejecutivas.
- **Deliberación:** refiere a espacios de debate y discusión que posibiliten la concurrencia al momento de la toma de decisiones, para que estas sean compartidas. Se quiere consagrar un *espacio público* que sea base en la reflexión común sobre la gestión de los recursos públicos, entendiendo *lo público* como un espacio de todos para decidir sobre aquello que es de todos.
- **Autoreglamentación** consiste en someter el proceso a una regulación auto-constitutiva, o sea de reglamentada por los propios implicados, los ciudadanos. El reglamento debe haber salido de las asambleas ciudadanas y no ser una imposición del poder institucionalizado, y por consiguiente deberá quedar reglamentada la posibilidad de cambio de reglamento.
- **Justicia Social:** los PPs no se pueden subordinar a la perspectiva economicista, su principal cualidad es de carácter social. La participación se rompe con una política restringida en la que prevalecen las influencias económicas y hace posible modificar las prioridades de la actuación pública, garantizando aquellas acciones que atienden a un mayor número de población. Al ser espacios compartidos de definición de prioridades entre distintos colectivos que, tienen necesidades distintas y ocupan territorios distintos, los PP deben producir un aumento de la cohesión social.

Las experiencias de PPs en Uruguay. Hechuras y agenda de investigación

Contexto de la descentralización y participación ciudadana en Uruguay.

Los PPs en Uruguay, se vienen dando solo en el segundo nivel político-territorial de gobierno, el departamental, y muy vinculados a procesos de descentralización y/o desconcentración. Por eso, entendemos pertinente describir el proceso de descentralización de los últimos años.

Las reformas de descentralización y participación ciudadana.

Uruguay es un país unitario pero descentralizado en diecinueve Departamentos. Los Gobiernos Departamentales (GD) cuentan con personalidad jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y política. Se conforman por un ejecutivo (Intendencia) y un legislativo (Junta Departamental). El ejecutivo es de tipo unipersonal presidencialista (el Intendente), y el legislativo es colectivo (ediles departamentales). Existían, por debajo del Gobierno Departamental, las Juntas Locales de diverso tipo, la mayoría designadas por los Intendentes.

En 1997 entra en vigencia la última reforma constitucional, que contempló aspectos relevantes de la descentralización: separación las elecciones de autoridades nacionales (Presidente, Diputados y Senadores) y departamentales (Intendentes y Ediles); consagró la descentralización para el desarrollo y el bienestar; creó una Comisión Sectorial de Descentralización integrada por representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP- órgano técnico dependiente de Presidencia de la República), ministros pertinentes, y representantes del Congreso de Intendentes (CI) institucionalizando este último como órgano colectivo -integrado por todos los titulares de los ejecutivos departamentales -con carácter consultivo.

Se puede decir que se trató de una “descentralización-centralizada”, ya que fue iniciada, diseñada y controlada desde el centro (Veneziano, 1999)

De la descentralización propiamente municipal.

La reforma constitucional señalada anteriormente, dejó abierto dispositivos para avanzar en materia de descentralización *local o municipal*, creando un tercer nivel de gobierno que no existía en Uruguay, dándole electividad e incluyendo la posibilidad de ser creados en las plantas urbanas de las capitales departamentales. En el 2008, a iniciativa del Presidente Tabaré Vázquez (Encuentro Progresista-Frente Amplio, EP-FA) y diseñado por OPP, se remite (al CI y a la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados) un Proyecto de ley sobre el tema. En el 2009, después de negociaciones en el sistema político, sale la *Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana* que crea, por primera vez en la historia uruguaya: los Gobiernos Municipales (GM), definiéndolos como *tercer nivel de gobierno*, con estructuras representativas que faciliten la participación ciudadana.

Dicha ley comenzó aplicarse en las elecciones departamentales del 2010, habiéndose conformado ochenta y nueve GM en todo el país. Las elecciones para Alcaldes y Concejales – autoridades de los creados GM- se votan en simultáneo con los candidatos a Intendentes y Ediles Departamentales. La Integración de los GM es de cinco miembros de carácter electivo. Resulta Alcalde el titular de la lista más votada del partido más votado, y los cuatro miembros restantes serán Concejales, distribuidos por sistema proporcional integral por partido.

Los principios orientadores de este proyecto de descentralización son: la unidad departamental; la prestación eficiente de los servicios; la gradualidad en la transferencia de atribuciones y recursos; la participación ciudadana; la electividad y representación proporcional; y la cooperación entre municipios para servicios o actividades municipales (mancomunidades).

Dicha ley sugiere que los municipios fomenten la participación de la sociedad en las cuestiones del gobierno local. Pero se deja en manos de los Alcaldes e Intendentes la implementación de estos mecanismos de participación. Respecto a las Atribuciones y Cometidos de los Municipios, la ley detalla: crear ámbitos de participación social; obliga a presentar un informe anual en audiencia pública ante la ciudadanía sobre la gestión cumplida

y planes futuros. Se otorgan, así, mecanismos de accountability pero se trata de una desconcentración que pone énfasis en el desarrollo y la participación. También se prevén mecanismos de iniciativa y control ciudadano: el 15% de los ciudadanos de una localidad tendrán el derecho a iniciativa, ante el Gobierno Departamental. Aquí tenemos un instituto de democracia directa, en el sentido jurídico, que es una forma de control y participación a la vez.

Cuadro I. División político-territorial del Estado Uruguayo		
Nivel Central- Nacional (País)	Poder Ejecutivo	Presidencia (electo) Ministerios (designados por presidente) Entes Autónomos
	Poder Legislativo	Cámara Alta (electa) (vicepresidente y senadores) Cámara de Representantes (electa) (diputados)
	Poder Judicial, Órganos de contralor y autoridad electoral	
Nivel Departamental (Departamentos)	Ejecutivo o Intendencia	Intendente (electo) y directores departamentales (designados por intendente)
	Legislativo o Junta Departamental	Ediles Departamentales (electos)
Nivel Municipal (Municipios)	Alcalde y Concejales	Órgano colegiado presidido por alcalde (electos todos)

Fuente: Elaboración propia

Algunas sistematizaciones de casos.

Han sido un total de ocho (en 19) los Departamentos uruguayos que han desarrollado Presupuesto Participativo: *Montevideo, Paysandú, Rivera, Maldonado, Salto, Florida, Canelones, y Cerro Largo*. La experiencia emblemática es Montevideo, nacida en 1990 y familiarizada con la corriente primaria de la nueva izquierda latinoamericana, mientras las demás experiencias nacieron después del año 2005. Actualmente están solo existen las experiencia de *Montevideo, Maldonado, Canelones, Florida y Paysandú*, y los dos últimos vienen siendo minimizados y con un despliegue relativamente deficiente.

Una primera sistematización sobre los PPs en Uruguay fue realizada en el año 2007 (Congreso de Intendentes, 2007), e incluyó los casos de *Canelones, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú y Rivera*. En la misma se registran las siguientes generalidades:

- Todos los casos nacen en un contexto general de descentralización nacional del Estado Nación uruguayo.
- Todos los casos se enmarcan en un proceso de descentralización de los Gobiernos Departamentales, dentro del binomio descentralización-participación.
- Tienen objetivos democratizadores de la gestión pública departamental, aunque Rivera (Partido Colorado) persigue más la modernización y eficiencia, y Canelones (EP-FA) agrega también el componente del “desarrollo local participativo”.
- Todas son experiencias “electorales”, o sea las urnas (voto secreto) son las que terminan resolviendo el orden de prioridades.
- Respecto al periodo de realización, tres de los casos son quinquenales (Canelones, Maldonado y Rivera), y tres son anuales (Florida, Montevideo y Paysandú).

A estas características se le pueden agregar otras a partir de los estudios de las experiencias de *Montevideo, Cerro Largo, Florida, Maldonado, Paysandú y Rivera*, basada en una serie de investigaciones comparativas internacionales (Chávez, 2011; Barragán, 2011; Paño y Gracia Leiva, 2011). En las mismas se reafirman los elementos generales señalados y se identifican otros:

- Todos responden a iniciativas del partido de gobierno en el departamento.
- Todos tienen como objetivo la democratización de la gestión departamental, acercar el gobierno a la ciudadanía por lo se enmarcan en un programa más ambicioso de descentralización.
- Son orientados más a la mejora de la ciudadanía que de la gestión, aunque si vale mencionar que encontramos casos polares con Montevideo que mantiene cierto espíritu de cambio social y Rivera más orientado a lo gerencial.
- Predomina un modelo “electoral”, es decir el voto secreto y no otras formas como las asambleas a mano alzada, para dirimir los “conflictos participativos”.
- En todas las experiencias existe una débil reglamentación de los PPs, y estos quedan librados a la voluntad política de los gobernantes. El caso más extremo, es la inexistencia de reglamentaciones aprobadas a nivel de Juntas Departamentales.
- No existen mecanismos jurídico-reglamentarios que obliguen a la vinculación entre decisión popular-ejecución gubernamental, sino que queda librada a la decisión del gobierno y a la voluntad política por sostener la credibilidad de los procesos.
- Todas las experiencias uruguayas prevén claramente el gasto por concepto de PP en el presupuesto quinquenal (se le dedica un rubro específico) pero su ejecución es de tipo anual, o quinquenal con revisiones anuales.

Dentro de las propuestas aprobadas y ejecutadas predominan aquellas relacionadas al bienestar social, principalmente en salud (policlínicas de atención primaria), educación (escuelas de educación primaria), y habitabilidad (infraestructura y accesibilidad urbana como), teniendo un lugar de mucho menor protagonismos las propuestas relacionadas a medio ambiente y a la equidad de género.

Desde la percepción ciudadana, las principales fortalezas que se identifican de los PPs son la inserción de los procesos en la planificación y presupuestación quinquenal y la ejecución por parte de la ciudadanía (co-gestión). En cuanto a las debilidades señaladas por la ciudadanía, se resaltan el riesgo de no continuidad del propio proceso como de las propuestas aprobadas, el incumplimiento de los plazos y la baja disposición político-administrativa para mejorar ese déficit; debilidad en el seguimiento sobre propuestas tanto desde el estado como desde la propia ciudadanía.

De esta manera, observamos que los PPs en Uruguay pueden tener un impacto altamente positivo sobre lo que es la inclusión social y la mejora en términos de equidad y calidad en el acceso a los servicios sociales públicos y consecuentemente sobre la democracia desde lo local a través del fortalecimiento de la dimensión social de la ciudadanía. La percepción ciudadana también detecta esto e inclusive interpela a elencos políticos y técnicos que lideran estos procesos en cuanto a hacerlos más transparentes, de mayor involucramiento ciudadano en seguimiento y ejecución, por hacer más efectivos los procesos y resultados de los mismos e inclusive la alta preocupación por el no sostenimiento de las experiencias.

Un análisis complementario.

Ninguna de las sistematizaciones señaladas anteriormente, profundiza en la relación PP e ideología del partido de gobierno. Sin embargo, se puede observar una clara relación cuantitativa entre el número de casos a nivel país y el número de Gobiernos Departamentales en manos de la izquierda (Frente Amplio).

Entre los años 1990-2005 existía solo una experiencia de PP en Uruguay, la de Montevideo, único departamento controlado por la izquierda en esos años. En el periodo 2005-2010 se registra el mayor número de experiencias de PPs en Uruguay (Montevideo, Maldonado, Salto, Paysandú, Rivera, Cerro Largo, Florida, Rivera y Canelones) y a su vez se registra el mayor número de GD de izquierda (Montevideo, Salto, Paysandú, Maldonado, Florida, Rocha, Treinta y Tres y Canelones).

Seis experiencias han sido iniciadas por la izquierda (Montevideo, Paysandú, Maldonado, Salto, Florida, Canelones) y sólo dos iniciadas por los partidos tradicionales: Rivera (Partido Colorado) y Cerro Largo (Partido Nacional).

Los únicos casos que se abandonaron fueron Cerro Largo y Salto, ambos bajo gobiernos de derecha; bajo el mismo partido que la inicio en el caso de Cerro Largo, el Partido Nacional; y en Salto al reconquistar el gobierno el Partido Colorado en las elecciones departamentales del 2010. Las experiencias de Paysandú y Florida han sido continuadas por el Partido Nacional, pero con una versión bastante deficitaria en términos presupuestarios y de compromiso de ejecución: se ha reducido las partidas presupuestarias hacia los PP, se han designado áreas sobre las cuales presentar proyectos y se han debilitado enormemente los mecanismos de control de la sociedad civil (Veneziano, Sánchez 2013)

Presupuestos Participativos en Uruguay: agenda de investigación y escenarios futuros.

El grueso de las investigaciones sobre los PPs en Uruguay son de tipo oficial (OPP-Intendencias) y de la cooperación internacional (UE-PNUD-MUNICIPIA, etc.), y no fueron una temática relevante o priorizada por la academia nacional, tanto desde la Universidad de la República (UdelaR) como desde otros centros privados o de la sociedad civil (CIEDUR, CIESU, CLAEH, etc.), con excepción del Área de Ciencias Sociales de la UdelaR en Regional Norte (CENUR Noroeste) desde el años 2013 (Noboa et al., 2013) y un incipiente interés en tesinas de grado.

Por otro lado, el grueso de esas investigaciones se dirige a describir la faceta institucional (reforma de Estado, descentralización, periodos de ejecución-votación, origen ideológico), y muy poco se ha investigado sobre aspectos sociales como el impacto sobre el empoderamiento comunitarios, la confianza intersubjetiva, la creación del capital social, etc., excepto investigaciones parciales relacionadas a la percepción ciudadana y cierto impacto sobre el desarrollo social, como la línea de investigación que se viene desarrollando desde el Área de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Regional Norte (CENUR Noroeste).

Podemos sostener que predominan investigaciones de segunda generación, relacionadas a diseños institucionales, y que por ende hay muchas líneas a investigar y aportar:

Aportes politológicos:

- ¿Por qué en un contexto de expansión de los PPs en el mundo en el Uruguay se reducen?
- ¿Por qué los partidos tradicionales no han logrado ser convencidos de las potencialidades de los PPs?
- ¿Qué lugar y que concepción tienen o se espera que tengan los PPs en las propuestas programáticas de las izquierdas departamentales uruguayas?

Aportes sociológicos:

- ¿Por qué la ciudadanía en ciertos departamentos no defendió ni en las urnas y ni las calles los PPs y prefirió retomar prácticas políticas tradicionales?
- ¿Se adaptan los distintos diseños institucionales de PPs a la cultura política uruguaya?
- ¿Qué relación existió o existe entre PPs con las instituciones y prácticas políticas tradicionales de local?

En cuanto a escenarios futuros, podemos decir que existen factores que podrán estimular y otros que podrán desestimularían expansión delos PPs en el Uruguay.

Dentro de los primeros encontramos como principal facilitadores a la Transformación Democrática del Estado (TDE). Se trata de una reforma de Estado de tipo democratizante iniciada desde el año 2005 y que apunta constituir un Estado amplio, cercano y participativo. Los ejemplos más claros de ello son:

- Las Mesas de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MDR). Nacieron en el año 2007 por ley (Nº 18126) y se ubican en los 19 departamentos con el objetivo de descentralizar las políticas agropecuarias y fomentar el desarrollo rural desde la participación de la sociedad civil y la interinstitucionalidad. Tiene como principales sujetos a las Comisiones Locales de Fomento Rural, Asalariados Rurales, pequeños productores y colonos, etc.
- Las Mesas de Coordinación Zonal (MCZ) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Estos ámbitos funcionan desde el año 1999, pero desde el 2006 están en la órbita del MIDES con una mayor institucionalidad. Pretende desde dispositivos descentralizados la planificación participativa de los territorios y de la articulación de servicios y redes sociales de protección social en el territorio.
- Creación de las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior lideradas por la Policía Comunitaria y por Comisiones y redes comunitarias preocupadas por la convivencia y la seguridad. Su objetivo principal es acercar la ciudadanía a la institución policial, y trabajar desde la sensibilización, el compromiso cívico en la mejora de a la convivencia y la prevención del delito sin necesidad de llegar a la represión.

- Creación de Centros de Atención Ciudadana (C.A.C), dependientes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República, con el objetivo de llevar la gestión de tramites al interior rural (pago de servicios públicos y privados, pago impuestos y tasas, correo, etc.).
- Creación por ley (N° 18567) de los Gobiernos Municipales, consolidando el tercer nivel de gobierno que apunta a acercar el Estado a la ciudadanía y potenciar el nacimiento de políticas participativas desde las dimensiones de cercanía. La ley prevé la cercanía de la representación y mecanismos de participación ciudadana (iniciativa y cabildos). Sin embargo los Municipios carecen de autonomía presupuestal, y puede esperarse una fuerte “personalización de la política” desde Alcaldes o Alcaldesas dado los dispositivos jurídico-administrativo que esa figura posee respecto al resto del Consejo Municipal, más aun en municipios pertenecientes a partidos tradicionales impregnados y reproductores del caudillismo como práctica política aun instaurada en el medio rural, lo que redundara en *representación*.

También como factor estimulante podemos sostener la posibilidad de nuevos Departamentos conquistados y/o reconquistados por la izquierda (Soriano, Paysandú, Salto, Colonia, Florida, Treinta y Tres), aunque también puede que se retraigan debido al hecho de que la participación no han sido garantía del éxito electoral para la renovación del pacto electoral entre izquierdas gobernantes y ciudadanía y donde podría predominar una lectura pragmática de producir políticas públicas orientadas a las competencias socialmente reconocida de lo que se espera que “deberían” hacer las intendencias , e inclusive desde un forma de gobernar más concentradoras y representativa debido a la propia lógica de tomar decisiones con fines y tiempos electorales

Como factores que no estimulan la expansión de los PPs podemos sostener:

La crisis de legitimidad del discurso de la “izquierda en la ciudad”, con Porto Alegre desde el 2005 y un fuerte cuestionamiento a la administración progresista en Montevideo que gobierna desde 1990. Podemos sostener como la caída de un segundo “muro” para las izquierdas departamentales y locales uruguayas, significa o puede significar el fin de un relato, de un modelo mínimamente cohesionador de las izquierdas en lo local.

Una sociedad relativamente débil en cuanto a la movilización en defensa de los PP, donde lo electoral está por encima de lo inter-electoral, las urnas dictaminan y la representación subordina la participación. También en esta línea sostenemos la inexistencia de ONG-OSC que sean verdaderas y eficaces usinas participativas que hagan aportes analísticos y trabajo social y ciudadano e institucional para incentivar, profundizar o defender procesos participativos.

Conclusiones

El objetivo de este trabajo es contribuir a llenar cierto vacío de sistematización respecto a la evolución de los presupuestos participativos en Uruguay así como de ubicación de su agenda de investigación sobre los mismos, y desde allí inquietar a políticos, técnicos y referentes sociales sobre la situación de los PPs en Uruguay. Para ello hemos realizado una breve discusión sobre la evolución tanto en contenido, hechuras como agendas de investigación de los PPs a nivel mundial. Observamos el nacimiento de esta política experiencia en América Latina de posdictadura de la mano de la nueva izquierda y su versión para gobernar en lo local, principalmente con los objetivos de justicia social y reconocimiento cultural donde se resaltan los casos de Porto Alegre (Brasil) y Montevideo (1990). Posteriormente se da una fuerte expansión de los PPs por todo el mundo, y hoy están en casi todos los países. En este contexto se observa una fuerte complejidad de la experiencia donde la experiencia brasilera no sería el único modelo a seguir, y también se da el hecho de que el Banco Mundial es el principal agente promotor de los PPs pero con una visión netamente eficientista, como forma de buena gestión local, y de introducir la agenda neoliberal.

En la segunda parte nos introducimos en el caso uruguayo, donde describimos la evolución de las prácticas, la literatura al respecto y los posibles escenarios futuros. La primera experiencia data desde 1990 en Montevideo con la Intendencia ininterrumpida del Frente Amplio en un claro contexto de fuerte reivindicación de cambio social de los PPs. Las demás experiencias, datan desde el 2005 en un contexto claro de “pasteurización ideológica” de los PPs, con la pérdida del PT en Porto Alegre y del BM como principal promotor internacional de los mismos. Igualmente la experiencia uruguaya en sus sistematicidad muestra cierto eclecticismo, no son experiencia netamente volcada al cambio social ni netamente volcada al nuevo gerenciamiento público. Dentro de los aspectos comunes y que le dan cierta identidad país hemos resaltado:

- Nacen en un contexto general de descentralización del Estado Nacional.
- Se enmarcan en un proceso de descentralización de los GD
- Tienen objetivos democratizadores de la gestión pública departamental
- Todas son experiencias “electorales”, las urnas resuelven el orden de prioridades
- Responden a iniciativas del partido de gobierno, con innegable predominio de la izquierda.
- En todas las experiencias existe una débil reglamentación de los PPs, y estos quedan librados a la voluntad política de los gobernantes.
- Todas las experiencias uruguayas prevén claramente el gasto por concepto de PP en el presupuesto quinquenal.
- Dentro de las propuestas aprobadas y ejecutadas predominan aquellas relacionadas a lo social: salud (atención primaria o policlínicas) y educación (educación primaria), y habitabilidad, (infraestructura y accesibilidad urbana).

Respecto al estado del arte y la futura agenda de investigación, sostenemos que se observa predominio de publicaciones e investigaciones oficiales y de tipo institucional, con un rol menos protagónico desde la academia y menos protagónicos los análisis orientados a lo social como la percepción ciudadana, la capacidad de crear capital social, de generar fortalecimiento comunitario, de producir o fortalecer lazos intersubjetivos, etc.

Respecto al escenario futuro, tratamos de identificar elementos que puedan estimular como desestimular la expansión de PPs en nuestro país.

Dentro de los primeros señalamos:

- TDE (Reforma Educativa, Centros MEC, MDR, MCZ, Centros de Atención Ciudadana, Gobiernos Municipales) que acerca el Estado a la ciudadanía y potencia el nacimiento de políticas participativas.
- Gobiernos Municipales cuya ley prevé mecanismos de participación ciudadana (iniciativa y cabildos)
- Posibilidad de nuevos Departamentos conquistados y reconquistados por la izquierda (Soriano, Paysandú, Colonia),

Respecto a los segundos:

- La participación no han sido garantía para la renovación del pacto electoral entre izquierdas gobernantes y ciudadanía (Salto, Paysandú, Florida).
- Municipios carecen de autonomía presupuestal, y en el corto y mediano plazo se prevé un fuerte predominio de Alcaldes pertenecientes a partidos tradicionales, lo que redundara en representación sobre todo donde la Intendencia no es progresista.
- Crisis de legitimidad del discurso de la “izquierda en la ciudad”, con Porto Alegre desde el 2005 y un fuerte cuestionamiento a la administración de Montevideo que gobierna desde 1990.
- Una sociedad relativamente débil en cuanto a la movilización en defensa de los PPs, lo electoral está por encima de lo interelectoral, las urnas dictaminan y la representación subordina la participación.
- Una relación Estado sociedad marcada por el clientelismo político
- Inexistencia de ONG-OSC que sean verdaderas y eficaces usinas participativas que hagan aportes analísticos y trabajo social y ciudadano e institucional para incentivar, profundizar o defender procesos.

La mayor influencia de unos y otros puntos en el futuro de los PPs en Uruguay no lo sabemos. Lo que sí sabemos es que no dependerá del simple transcurso del tiempo, sino que será el resultado de : la capacidad social de dar la lucha por su defensa, su continuidad y su profundización; dependerá de la virtud institucional, principalmente desde elencos gubernamentales, de apostar a las potencialidades de la herramienta así como de traspasar poder y conocimiento a la ciudadanía para que se vuelve un sujeto efectivamente autónomo en el momento de decidir el destino de los recursos que le son propios; pero tampoco la academia o centros de estudios pueden dejar al margen de sus agendas el tema de la participación en general y de la participación en lo local en particular, eso permitirá constancia de la temática en cuestiones de interés común así como la formación de futuros “intelectuales orgánicos” en términos gramscianos que sean verdaderas usinas propulsoras teóricas y prácticas de los PPs. En los tres casos será producto de la convicción, será un producto político.

Referencias bibliográficas

Baierle, S. (2011) “Porto Alegre neoliberal: la decapitación social – capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerenciamiento Publico inclusivo”. En Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (coords) *“Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual”*. Ediciones CEDMA. España

Barragán. V., Romero. R. y Sanz. J. (2012) “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos”. En Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (coords) *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual*. Ediciones CEDMA. España

Barragán. V., Romero. R. Sanz. J. (2012) “Análisis de los presupuestos participativos a través de las propuestas presentadas por la ciudadanía”. En Allegretti (coord.) *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. (Cap.: IV) CEDMA-España 2012.

Bou Geli, J; García Leiva, P; Paño Yáñez, P. (2012). *“La pobreza, la igualdad de género y el medioambiente. Análisis de tres Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de procesos de presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay”* CEDMA-España.

Cabbanes, Y. (2004a). *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. BID. Ecuador

Cabbanes, Y. (2004b) *¿Qué es cómo se ha hecho el presupuestos participativo? 72 Respuestas a Preguntas Frecuentes sobre los Presupuestos Participativos Municipales*. Nairobi: UN-HABITAT.

Chavez, D. (2012) *“Origen y Funcionamiento de los presupuestos participativos”*. En Allegretti (coord.) *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. (Cap. I) CEDMA-España 2012

De Souza, U., Tarso, G. (1998). *“Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre”*. CTA-EUDEBA. Buenos Aires. Argentina

Chávez, D. (2008) *Hacia la participación pasteurizada: La transición del presupuesto participativo a la gobernanza solidaria local en Porto Alegre, Brasil*. Revista *Participatory learning and action* N° 58, Junio 2008. IIED-UK.

Chávez, D. (2005). *La izquierda en la ciudad: participación en gobiernos locales de América Latina*. TNI/Icaria. Ámsterdam. Holanda.

García Delgado, D, Peirano, M. (2011) *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia a mediano plazo*. CICCUS-IDISA-FLACSO. Buenos Aires

García Leiva, P, Paño Yáñez, P (2012) *“Construcción de ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos”*, En Allegretti (coord.) *Estudiocomparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. (Cap V) CEDMA-

España 2012. Goldfrank, Benjamin (2012). El Banco Mundial y la globalización de los presupuestos participativos. TNI-CIDADE-COOP

Goldfrank, B. (2006). *Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio*. Revista de Ciencia Política N° 26 (2). Goldfrank, B., Schrank, A (2007). *Municipal Neoliberalism and Municipal Socialism: Urban Political Economy in Contemporary Latin America*. Workshop on Urban Governance, Public Service Delivery and Participation: A comparative approach. Montfort University and University of Warwick.

Licha, I. (2001) *La Gerencia Social como un enfoque Innovador y Democratizante para la Gestión Municipal*". INDES/BID. Washington.

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

Levine, D y Molina, J (2007) "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. En revista América Latina Hoy, núm. 45 (pp. 17-46). Universidad de Salamanca - España

Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of Democracies. Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, Post Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press. USA.

Narbondó, P. (2013) *Las empresas públicas, el gobierno representativo y la eficiencia sistémica*. En Chávez, D y Torres, S (editores) "Empresas Públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo". Transnational Institute (TNI). Ámsterdam Holanda.

O'Donnell, G. (2004). "El desafío: de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos". *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD. Nueva York – Estados Unidos.

O'Donnell, G. (1997). "*Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*". Editorial Paidós. Buenos Aires.

Noboa, A., Bisio, N, Suárez, M, Robaina, N. (2013). *La gestión pública local en movimiento. Los presupuestos participativos de Salto y Paysandú*. En Noboa, Bisio, Suarez y Robaina (coords). *Participación Ciudadana: La Gestión Pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. CESIC-UdelaR. Salto -Uruguay

Pereira Da Silva, F. (2011) "¿Dónde llegara la marea rosa?" En Moreira y Avaro (coords) *América Latina Hoy. Sociedad y política*. Editorial Universitaria Villa María- Villa María.

Rodríguez Garavito, C, Chavez, D. y Barrett, P. (2008) *La nueva izquierda en América Latina*. Editorial Catarata. Madrid - España

Sánchez, I. (2012). "Políticas de participación en el país: lecciones del Presupuesto Participativo". En *Municipios: una política en el tintero*. Andreoli, Alejandra et.al (coords.) Universidad de la Republica-Comisión Sectorial de Investigación Científica. Ediciones Art 2. Paysandú

Veneziano, A. y Sánchez, I. (2013) "Los Presupuestos Participativos en Uruguay. Profundización de los casos de Montevideo y Paysandú". En *Esperanza Democrática – 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. In Loco – Portugal.

Veneziano, A. (2009). *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma de estado: una vinculación pendiente*. CESIC-FCS-UdelaR. Ediciones Orbe. Montevideo. Uruguay