

¿Cómo participar? Características de los procesos de participación en los Presupuestos Participativos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay¹

Mariano Suárez Elías

Universidad de la República, CenUR del Noroeste, Regional Norte, Departamento de Ciencias Sociales.

marianodoc01@unorte.edu.uy

Resúmen: La presente ponencia presenta un estado de la cuestión sobre los Presupuestos Participativos (PP) en Argentina, Chile, Perú y Uruguay. El análisis del corpus está centrado en los aspectos vinculados a la forma como se participa y el tipo de participación que se genera en estos procesos. Se realiza una revisión teórica de los modelos emergentes a partir de los problemas de las democracias representativas para explicar el surgimiento de los PP.

Los hallazgos muestran que en relación a la forma como se participa se advierte que en Argentina existe una variedad tanto de proyectos basados en organizaciones como en ciudadanos individuales, en Chile predomina el proceso basado en el ciudadano individual, en Uruguay hay algunos casos basados en individuos y otros en los que si bien se presentan las propuestas a través de organizaciones las decisiones se toman a través del sufragio universal y secreto, es decir, de forma individual, y el caso de Perú fue diseñado en tres niveles y todos ellos están basados en las organizaciones.

En lo que respecta al componente deliberativo en los procesos puede verse que en los países estudiados predomina el modelo liberal de PP en donde la deliberación no es el componente más importante y las instancias de votación adquieren un peso sustantivo.

La literatura registra argumentos a favor y en contra de la implementación de ambas formas puras de participación, individual y colectiva, así como de los modelos deliberativos y liberales. Los diferentes tipos promueven el fortalecimiento de distintos aspectos y se adaptan más o menos a las características de las sociedades locales. El trabajo concluye en la necesidad de buscar formas híbridas que adaptándose a las características del lugar no renuncien a promover ninguna de las cualidades de los diferentes modelos puros.

Palabras claves: participación, deliberación, organizaciones

1. Introducción

¹Trabajo preparado para su presentación en el Seminario Regional AISOC “*Problemas organizacionales contemporáneos: la realidad iberoamericana hoy*”. Organizado por la Asociación Iberoamericana de Sociología de las Organizaciones y la Comunicación. San Pablo, 7 y 8 de octubre de 2014.

Esta ponencia presenta un estado del arte de los Presupuestos Participativos (PP) en Argentina, Chile, Perú y Uruguay. El análisis del corpus está centrado en los aspectos vinculados a la forma como se participa y el tipo de participación que se genera en estos procesos.

El trabajo presenta algunos de los hallazgos recabados en una investigación de mayor alcance en la que se realiza un estado del arte de los PP para estos cuatro países, analizando la capacidad de agencia de los sujetos involucrados, los aspectos distributivos, las condiciones para el éxito y el tipo de trabajo según su objeto de estudio.

El trabajo se estructura con una primera parte de descripción metodológica, luego se aborda el tema de la democracia participativa como modelo que emerge a finales del siglo XX y dentro del cual se inserta el PP representando la experiencia más difundida a nivel mundial. Finalmente se presenta el análisis de las dimensiones *forma* y *tipo* de participación y las principales conclusiones a las que se abordan.

2. 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 amplíen el espectro de problemas y soluciones sobre las preguntas en cuestión. Esta metodología cualitativa de análisis documental que también es posible denominarla como metaanálisis 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 actuales² 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.

3. Los PP como herramienta de democracia participativa

3.1. Las nociones de democracia participativa y gobernanza

2 Véase por ejemplo **Duarte Costa, D.** (2010). *Vinte anos de Orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros*. En *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* / v. 15, n. 56 • São Paulo: ISSN 1806-2261.

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 los modelos elitistas y las crecientes insatisfacciones que esto traía aparejado. 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).*

En la misma línea de la democracia participativa se comienza a hablar, primero en los círculos especializados y luego en el debate público, del término gobernanza aludiendo a una particular forma de estructurar el poder de decisión sobre la cosa pública que lleva a un desdibujamiento de las esferas de lo público y privado. Este modelo cobra fuerza, como diagnóstico de algunas gestiones y como recomendación para otras, luego del fracaso del modelo neoliberal.

“Este nuevo estilo de gobierno y gestión pública se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y actores sociales y privados” (Carmona, 2005:1).

“La gobernanza sugiere “horizontalidad” en la gestión del poder, con vistas a la resolución de problemas complejos y con participación de todos los actores involucrados. En este sentido, se opone a la noción clásica de “gobierno”, empleada para designar a la autoridad tradicional del Estado centralizado que asume -o debiera hacerlo- funciones de interés general por medio de una estructura vertical y delegativa” (Graña, 2009:5).

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

Esta nueva forma de gestión implica la necesidad de articular redes y estas a su vez constituyen una nueva morfología social que rompe con las desgastadas jerarquías de las organizaciones tradicionales (Riechman y Fernández Buey, 1995).

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

Como puede advertirse la descentralización y la participación ciudadana son dos componentes fundamentales para este complejo modelo. Debe tenerse en cuenta que muchos autores señalan que para que este tipo de gestión tenga posibilidades de éxito es fundamental que exista voluntad política por descentralizar y revalorizar el actor local y también capital social acumulado que demande y se apropie de esa descentralización y participación (Veneziano, 2009; Andrioli, 2011).

El fundamento principal de este complejo sistema en el cual se entremezclan las esferas públicas y privadas tiene que ver con las crecientes dificultades que atraviesan las democracias representativas contemporáneas para dar respuesta eficaz y eficientemente a las demandas de la ciudadanía (Montecinos, 2007). Siguiendo a François Graña (2009) podemos decir que el escenario que propicia este nuevo modelo tiene que ver con una crisis o cuestionamiento de los canales tradicionales de representación democrática que a su vez viene acompañada de una deslegitimación de las decisiones técnico-científicas. El autor concluye que en realidad se trata de un proceso de deslegitimación de la delegación de decisiones de cualquier índole.

Desde el punto de vista politológico este argumento de la deslegitimación de la delegación es fundamental para entender los móviles que llevan a los políticos a pensar en gobiernos descentralizados (multiniveles) y en los que las decisiones se toman en diálogo con la ciudadanía. La lógica sería: nadie cede poder porque sí (ni a la ciudadanía, ni a otros niveles de gobierno), pero cuando el diagnóstico muestra una erosión de ese poder, el empoderamiento de la sociedad civil puede ser visto también como una estrategia para recuperar el reconocimiento para gobernar (aunque con otra estructura).

Existen, sin embargo, otros argumentos complementarios que tienen que ver con, por un lado, aprovechar el conocimiento de la experiencia de los ciudadanos sobre su realidad cotidiana, lo cual combinado con los criterios de viabilidad técnica y política pueden enriquecer las políticas públicas, por otro lado, este diálogo social entre organizaciones de la sociedad civil, políticos, científicos y otros, termina enriqueciendo los puntos de vistas de los actores y generando con el transcurso del tiempo un mejoramiento en la calidad de las decisiones.

“Este proceso permite romper con la alienación tradicional de los liderazgos comunitarios que entienden que el problema no es exclusivo de su calle y de su barrio. Las personas comienzan a comprender que sus problemas no son ajenos a la situación

global de la economía, a la situación social nacional, inclusive a la situación internacional. Los vecinos superan la actitud simplemente demandante y localista y pasan a asumir una actitud protagónica en los destinos de su ciudad.”(Harnecker, 1999:7)

3.2. El Presupuesto Participativo como instrumento de gobernanza

La emergencia de este nuevo modelo para gestionar la vida pública implica la necesidad de generar instrumentos a través de los cuales se canalice la participación y se vayan construyendo las redes de toma de decisión. Uno de los instrumentos más poderosos y prestigiosos de participación a escala mundial es el PP.

3.2.1. ¿Qué es el Presupuesto Participativo?

Existe una gran diversidad de experiencias de PP a nivel mundial y una variedad de alcances en las definiciones del mismo que pueden alcanzar o no a las diferentes versiones. Ubiratan De Souza lo define de la siguiente forma:

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

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

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

A nivel general Leonardo Avritzer (2002) entiende que el PP es una práctica local de deliberación pública en torno al presupuesto. No existen dos experiencias de PP iguales sino que cada localidad va adaptando el diseño según las características del lugar y las intenciones de los diseñadores. Algunas variables en torno a las cuales se puede establecer diferencias son: ¿Quiénes pueden participar? ¿qué carácter adquieren las decisiones tomadas por la ciudadanía? ¿cómo se toman esas decisiones? ¿qué porcentaje del presupuesto es sometido al debate público? ¿qué grado de formalidad jurídica tiene la política? ¿cuáles son los mecanismos de seguimiento y control? ¿cuál es el ámbito en el cual se organiza la participación?

Por su parte, el profesor Boaventura de Sousa Santos (2003) establece los siguientes principios para caracterizar los PP: 1) existe una participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún status especial; 2) se combina la democracia directa y la representativa y la dinámica asigna competencias a los propios participantes en la definición de las reglas internas; y 3) se asignan recursos para la inversión de acuerdo a criterios generales y técnicos.

Es decir se busca compatibilizar los deseos ciudadanos con las exigencias técnicas y legales que debe tener la acción del gobierno.

3.2.2. Orígenes y expansión del Presupuesto Participativo

En la mayor parte de la literatura sobre el tema se presenta al PP como una invención del Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre en el año 1989. Sin embargo, sus orígenes son más complejos ya que sin utilizar el nombre existen otras experiencias anteriores en Brasil en las que se sometía el presupuesto al debate público. También como lo señala Goldfrank (2006) existen otros partidos de izquierda que implementaron programas de PP casi al mismo tiempo que el PT, uno fue el partido La Causa (CR) en Guayanas, Venezuela y otro fue el Frente Amplio en Montevideo, Uruguay, en 1990. Es claro que más allá de quien haya sido el que primeramente lo creó o el primero que lo puso en marcha, lo importante es que existía un caldo de cultivo para el surgimiento de este tipo de mecanismos y que fue Porto Alegre la ciudad que le dio nombre y que se convirtió en la experiencia más influyente para la implementación en otras partes de Brasil y del mundo.

Actualmente la experiencia ha sido adoptada con diferentes variantes en muchas partes mundo entre ellas en **América Latina:** Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Colombia, Bolivia, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Ecuador, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, México, entre otros. En **América Anglosajona:** Canadá y EE.UU. En **Europa:** Bélgica, Portugal, España, Francia, Holanda, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Irlanda, Albania, Armenia, Bulgaria, Rumania, Rusia, Ucrania, etc. En **África:** Senegal, Madagascar, República Democrática del Congo, Mali, Egipto, Kenya, Mozambique, Sudáfrica, Uganda, Zambia, Zimbabue, Tanzania, Camerún entre otros. En **Asia:** Sri Lanka, Sumatra, Corea del Sur, Bangladesh, Filipinas, India, Tailandia y otros. En **Oceanía:** Nueva Zelanda, Australia, entre otros.

4. Estado del arte para Argentina, Chile, Perú y Uruguay

4.1. Forma en que se puede participar del PP

La literatura que aborda este tema hace referencia a tres formas distintas de participar en el PP, una pone el acento en el ciudadano individual, otra coloca el énfasis en las asociaciones de la sociedad civil y finalmente un ámbito de participación mixto en el que tanto el ciudadano individual como las asociaciones participan de las discusiones presupuestarias (Pineda, 2005), en algunos casos estos diseños alternan entre participación individual y organizativa según la etapa del proceso.

Los principales argumentos de la participación vehiculizada de forma individual pasan por evitar los problemas derivados de la representatividad. Los mismos problemas de distanciamiento entre gobernantes y ciudadanos pueden replicarse a nivel microsociales en los formatos basados en organizaciones, en esta ocasión entre los líderes organizacionales y los ciudadanos de las bases sociales (Suárez, 2014; Montecinos, 2007; Llona y Soria, 2004 entre otros). A su vez este modo de participación organizacional no es proclive a captar grandes cantidades de participantes ya que aquellos ciudadanos no organizados quedan por fuera de la propuesta. De manera que el hecho de poder participar simplemente con la condición de ciudadano permite incorporar otras personas más allá de los dirigentes sociales (Montecinos, 2007).

Por otro lado, los argumentos más recurrentes en favor del modelo basado en organizaciones tienen que ver con que éstas son importantes vehículos para la movilización e implicación ciudadana, y los modelos basados en ellas permiten fortalecer las redes sociales y transformar internamente las organizaciones generando de esta manera una transformación social más allá de la realización de los proyectos puntuales en el PP. La idea es que este tipo de diseños permiten fortalecer las organizaciones existentes y fomentan la creación de nuevas (Bloj, 2008; McNutly, 2012).

En el caso de Argentina se identifican tanto experiencias basadas en los individuos como en las organizaciones. En muchos casos puede verse que dentro de los diseños que apuestan a las ciudadanos individuales de todas formas se van generando espacios de representatividad en lo que algunos autores han llamado democracia representativa comunitaria que implica que en determinadas rondas del PP los ciudadanos delegan en algunos de ellos (consejeros) determinadas potestades de decisión. Este estilo de participación puede verse en muchas ciudades entre ellas: Rosario, Salta Fe, Bariloche, el Municipio de la Costa y Zarate (Martínez y Arena, 2011). En el caso de Rosario, Bloj (2008) sostiene que hay una contradicción entre desalentar la participación colegiada a favor de la participación individual y la explícita búsqueda de fortalecer las redes sociales. Argumenta que esta orientación respondió a un momento determinado en donde se reclamaban autonomías, pero hoy debe ser revisado ya que constituye un obstáculo para recuperar experiencias colectivas. A su vez Signorelli (2009) muestra los problemas de legitimidad derivados de la democracia representativa comunitaria desarrollada en Rosario. Su investigación destaca que el 40% manifiesta que no confía en los consejeros, el 20% no sabe no contesta y solo 36% confía en ellos.

Por otro lado en Argentina existen experiencias en las que solamente se puede participar como representante o miembro de alguna organización. Algunos de las experiencias que se enmarcan en esta forma de participación son: Neuquén, Las Heras (Mendoza) y la Matanza (Martínez y Arena, 2011).

En el caso de Chile el modelo de participación predominante es el individual. Montecinos (2007) argumenta que una de las diferencias que distingue positivamente al PP del programa PLADECO³ aplicado en Chile es esta posibilidad de participar simplemente con la condición de ciudadano sin necesidad de pertenecer a alguna organización social. De esta manera el PP ha logrado incorporar otras personas y permitió el surgimiento de nuevos líderes que se transforman en delegados y consejeros del PP. El autor sostiene que esto ha generado una cierta tensión entre los nuevos líderes (generados en procesos altamente participativos y que poseen características de liderazgos más democráticos) y los viejos dirigentes sociales.

En Uruguay el énfasis de los diseños está puesto en algunos casos en el componente individual como es el caso de Montevideo (Veneziano, 2013) o el diseño original del PP de Paysandú (Suárez, 2014) en donde cada persona representa un voto o una propuesta, y en otros casos se genera un diseño mixto en donde la convocatoria se hace a través de organizaciones sociales y la votación se produce de forma individual como es el caso de Salto y el de Paysandú a partir de la tercera edición (Suárez, 2014; Noboa et. al. 2013; Sánchez; 2012). El caso de Paysandú comenzó siendo un diseño en el que se participaba de forma libre e individual pero con el paso de las ediciones fue girando hacia un formato mixto en donde la

³Es el Plan de Desarrollo Comunal, instrumento de planificación local que por ley debe incorporar en su elaboración la participación de la ciudadanía (Montecinos, s/f).

ejecución se hacía a través de la co-gestión y eso llevó a que las propuestas debieran ser presentadas a través de organizaciones sociales con personería jurídica (Suárez, 2014).

En el caso de Perú el diseño del PP está dirigido exclusivamente a organizaciones sociales las cuales para poder participar de esta política deben cumplir con determinados requisitos formales que le permitan registrarse y luego deben elegir a sus representantes para cada edición a los cuales se los denomina agentes participantes. Hay algunos hallazgos que sugieren que el PP ha fortalecido las organizaciones participantes aun cuando, como señala McNutly (2012), este es un aspecto que no ha sido ampliamente documentado.

El estudio de Llona y Soria (2004) concluye que este tipo de diseño, en donde la participación es potestad exclusiva de las organizaciones, plantea desafíos para el ejercicio de la ciudadanía de la población, en especial considerando aquellas organizaciones tradicionales en donde no hay una comunicación fluida entre los dirigentes y las bases, no hay procesos de alternancia en los cargos, hay poca transparencia en la gestión, etc. Las autoras sostienen que por la poca difusión del PP y la capacidad de manejo de la información de las organizaciones tradicionales son éstas las que más participan de esta política.

A pesar de que el diseño del PP de Perú es definido en sus grandes trazos por una ley de alcance nacional algunas localidades le han colocado su impronta tratando de solucionar algunos problemas derivados del diseño restringido de participación. Tal es el caso de Villa el Salvador en donde para priorizar los proyectos se realizan asambleas en las que pueden participar todos los ciudadanos mayores de 16 años (Llona y Soria, 2004).

4.2. La deliberación en el proceso

Otro aspecto relevante en el análisis de los procesos participativos pasa por identificar de qué tipo de participación se habla, es decir, qué es lo que hace el ciudadano cuando se involucra en estos procesos.

Para analizar este punto es útil retomar la discusión teórica entre democracia participativa y democracia deliberativa entre las cuales se evidencian ciertas tensiones conceptuales. Si se piensa en términos típicos ideales podemos decir que la democracia participativa aboga por un involucramiento masivo de las bases en la toma de decisiones. Se puede expresar en formatos de asambleas generales, plebiscitos, referéndum, etc. y no necesariamente implica la existencia de espacios deliberativos (Sintomer y Ganuza, 2011). Por otro lado, la democracia deliberativa en sus versiones más habituales propuestas por Rawls y Habermas se basa en tres principios: *el principio de discusión* reducido a la dimensión argumentativa y el intercambio ideológico; *el principio de inclusión*, que es interpretado según unos mínimos que llevan a que la apertura a todas las personas pueda hacerse a partir de la conformación de un grupo socialmente representativo más que a través de la inclusión real del mayor número posible de ciudadanos; y *el principio de publicidad* que como sostienen Sintomer y Ganuza (2011) puede ser relativizado y ciertos espacios públicos pueden funcionar a puertas cerradas. La tensión entre los modelos se evidencia en el hecho de que un mayor número de participantes podría relativizar la calidad de los procesos deliberativos. De manera que si bien no son nociones incompatibles ponen el acento en aspectos diferentes y si bien existen varios intentos de sintetizar estos dos modelos en algunos instrumentos democráticos todavía se está aún lejos de llegar a un paradigma unitario (Sintomer y Ganuza, 2011).

Estas tensiones entre democracia participativa y democracia deliberativa también tiene su correlato en los diseños de los PP. La literatura académica que ha evaluado esta dimensión sugiere la existencia de dos modelos diferentes de participación en los PP. Uno inspirado en las experiencias brasileñas surgidas en Porto Alegre con un fuerte componente deliberativo, con asambleas de ciudadanos en las que se debate y priorizan los elementos de la inversión anual, y en donde funcionan foros regionales o temáticos en los cuales los delegados negocian durante el año con las autoridades los detalles del presupuesto (Goldfrank, 2006). A pesar de que el componente deliberativo es un elemento prioritario del PP de Porto Alegre sus altos niveles de participación popular podrían llevarlo a ser considerado un modelo híbrido entre participación y deliberación. Fuera de Brasil, sin embargo, emerge un modelo de corte más liberal, el cual bajo el ala de algunos organismos internacionales como el Banco Mundial ha logrado una expansión paulatina que lo transforma en predominante en la región (Goldfrank, 2006). Este modelo tiene una lógica más consultiva en la cual la deliberación juega un papel marginal y la elección de los proyectos por medio de una votación popular se constituye en el momento más importante del proceso (Montecinos, 2009). A diferencia del modelo brasileño caracterizado por ser abierto, informal y deliberativo éste es más regulado, formal y consultivo (Goldfrank, 2006).

En Uruguay predominan actualmente los PP inspirados en el modelo liberal con una impronta representativo-electoral en donde se utiliza el voto secreto y no otro mecanismo como el voto a mano alzada para la priorización de propuestas. Esto refleja el fuerte peso histórico de la democracia representativa en la cultura política del país (Chaves, 2012). El caso de Montevideo tal como lo señalan Goldfrank (2006) y Montecinos (2009) el diseño va sufriendo modificaciones girando de un modelo más deliberativo a uno más de corte liberal. En sus orígenes el PP montevideano implicaba la elaboración del presupuesto quinquenal a través de asambleas vecinales convocadas por el gobierno departamental y donde los Consejos Vecinales cumplían un rol clave recogiendo anualmente las demandas mediante reuniones con vecinos, elaborando los proyectos y acordando con el gobierno la ejecución. En una segunda etapa se divide el procedimiento en una instancia de participación directa de los ciudadanos a través del voto secreto y universal, y otro procedimiento, con otros fondos, en el que los Concejos Vecinales discutían y decidían cuales eran los proyectos y acciones a financiar con estos recursos. Finalmente, en el año 2011 solo se mantiene la modalidad de participación directa de los vecinos lo que es evaluado como un diseño típico del modelo liberal (Montecinos, 2009).

El toque distintivo para el caso uruguayo lo proporciona la experiencia de Salto en donde a diferencia de las demás experiencias el elemento más importante no es la votación sino las instancias de asamblea en las cuales se van tejiendo los consensos para que cada Coordinadora Zonal integrada por decenas de organizaciones logre presentar un proyecto común de impacto para la zona. La votación en esta experiencia solamente cumple el rol de generar los mínimos apoyos exigidos pero no hay competencia entre propuestas. En un trabajo de investigación desarrollado por Noboa, Bisio, Suárez y Robaina (2013) se compara la participación del PP de Paysandú con relación al de Salto y se concluye que mientras el acento en el PP de Paysandú está dado en la competencia entre proyectos, que llegó a convocar casi el 14% de la población, en Salto se promueve la priorización de necesidades, la definición de estrategias consensuadas y la elaboración de proyectos de forma colectiva (Noboa, et. al., 2013). En el caso de Paysandú existe mucha gente que participa en la elaboración de cientos de iniciativas que se presentan en la ciudad. Sin embargo, las propuestas no suelen tener mucha base deliberativa (Suárez y Noboa, 2012). En el mismo sentido Iván Sánchez (2012) destaca que en el PP de Paysandú un mes y medio o dos (periodo

entre apertura y cierre de la convocatoria) difícilmente permitan el debate, resaltando además que las asambleas territoriales no funcionan como ámbitos deliberativos sino como espacios de exposición por parte del polo institucional. De manera que en Paysandú la misma lógica de la competencia permite a las personas colocar sus iniciativas en consideración sin necesidad de someterse a largos procesos de debates que pueden resultar tediosos para personas no acostumbradas a esas lides. Sin embargo, los mismos participantes remarcan las injusticias derivadas de las diferencias en el potencial electoral de las instituciones que compiten o de la profesionalización de la participación en términos de estrategias electorales que desarrollan algunas instituciones. En Salto, sin embargo, si bien se logra mucho más deliberación y lógicas de razonamiento que trascienden los problemas particulares la participación suele recaer más en las personas con trayectoria como representantes barriales que son los que tienen mayor experiencia en las lógicas asamblearias (Suárez y Noboa, 2012).

En Chile, como señala Medina (2012) la mayor parte de los procesos se orienta por el estilo liberal y consultivo en el que se da mayor importancia a los aspectos de priorización de proyectos que a la deliberación. En estos casos prácticamente no existe la discusión sino más bien un proceso de consulta sobre las necesidades prioritarias de los votantes. Los esfuerzos principales de los municipios pasan por superar el número de votantes del año anterior. Sin embargo, Montecinos (2009) advierte que pese a la predominancia del modelo liberal existen algunos casos más cercanos al modelo brasileño donde se puede ver una mayor deliberación. Dentro de estos casos se menciona a Negrete, San Joaquín, San Antonio y Lautaro en donde se advierten niveles más altos de deliberación en las asambleas territoriales aunque estos procesos están limitados por los escasos presupuestos destinados (Montecinos, 2007). La razón de esta orientación más deliberativa se asocia al liderazgo de los alcaldes que han logrado conformar un espacio más amplio de democracia comunitaria dentro del cual el PP es una parte. A su vez los equipos técnicos tienen una visión más integral de la participación. Finalmente se identifican en estas localidades ciertas históricas previas de experiencias participativas (Montecinos, 2007).

Para los casos de Perú y Argentina no hay demasiados estudios que aborden el análisis desde esta perspectiva. Uno de los pocos trabajos que se refieren a este punto para el caso peruano es el de Goldfrank (2006) en donde se concluye que la orientación del PP peruano es más bien liberal con un diseño regulado, formal, consultivo y orientado a organizaciones ciudadanas existentes. Se destaca que los PP creados en ámbitos locales tienden a ser más informales y deliberativos debido a que los alcaldes que llevan adelante el PP responden a peticiones de los movimientos sociales y a que los formatos abiertos permiten a los alcaldes atraer nuevos electores (Goldfrank, 2006). El autor concluye a su vez que la mayoría de los casos de PP exitosos registrados en Perú tiene un formato más informal y deliberativo y fueron impulsados antes de la ley de 2003 que transforma el proceso en obligatorio (Goldfrank, 2006).

Si bien en el caso de Argentina no se encontraron trabajos que abordaran de forma agregada esta dimensión hay algunos trabajos que sugieren la existencia de procesos cercanos al modelo brasileño. En ese sentido Dennis Rodgers (2005) en su estudio sobre el Municipio del Abasto (Buenos Aires) muestra que la deliberación asamblearia actúa como una micro esfera de autonomía ciudadana. Se destaca que pese a la fuerte politización del proceso de PP porteño la dinámica asamblearia permite generar esferas de autonomía que posibilitan a los ciudadanos participantes correrse de las indicativas de los partidos políticos y actuar como verdaderos agentes transformadores. Por su parte Annunziata (2013) menciona que en el caso de Morón y Rosario existen instancias de deliberación y negociación entre ciudadanos y entre

éstos y los representantes, pero entiende que no se trata de una deliberación desinteresada en busca del “bien común” como lo plantearía el modelo de democracia deliberativa sino que la deliberación se presenta como medio para conciliar partes e intereses diversos. Aún así entiende que el mecanismo no carece de importancia.

De esta manera es posible afirmar que el modelo predominante en los PP de Chile, Perú y Uruguay es el liberal aún cuando todos los países registran algunas experiencias minoritarias cercanas al modelo brasileño. Para el caso Argentino no se encontraron suficientes trabajos interesados en esta dimensión lo que nos imposibilita a extraer conclusiones más allá de algunas experiencias concretas.

5. Conclusiones

Cómo puede advertirse la revisión de la literatura muestra la existencia de una gran diversidad de experiencias en los países estudiados. Puede verse que el caso de Perú es el que tiene una mayor homogeneidad en los diseños debido a su regulación a través de leyes nacionales, no obstante, existen pequeñas variaciones que buscan darle determinados énfasis a las experiencias locales o regionales.

En relación a la forma como se participa se puede ver que en Argentina existe una variedad tanto de experiencias basadas en organizaciones como en ciudadanos individuales, en Chile predomina el proceso basado en el ciudadano individual, en Uruguay hay algunos casos basados en individuos y otros que si bien presentan propuestas a través de organizaciones toman decisiones a través de sufragio universal y secreto, es decir, de forma individual, y el caso de Perú fue diseñado en tres niveles y todos ellos están basados en las organizaciones.

Como pudo verse existen argumentos a favor y en contra de ambas formas puras de participación, individual y colectiva. Ambas promueven el fortalecimiento de distintos aspectos, en el caso de la participación individual se registran múltiples experiencias en donde se ha logrado ampliar la base participativa. En ese sentido es que señala Montecinos (2007) para Chile, que el PP basado en los ciudadanos individuales ha permitido captar una población que los modelos basados en organizaciones no lograban. De esa manera se logró el surgimiento de nuevos líderes emanados de procesos altamente participativos que poseen características más democráticas que los viejos dirigentes sociales. Por otro lado, hay algunos hallazgos que sugieren que las instancias de representación comunitaria no están exentas de los problemas derivados de la deslegitimación en la delegación de la toma de decisiones.

La eficacia de los modelos basados en organizaciones para fortalecer las redes sociales y transformar internamente las organizaciones no ha sido lo suficientemente estudiada, si bien, como sugiere McNutly (2012) existen algunos hallazgos en Perú que indican un fortalecimiento de las organizaciones participantes. Por otro lado, se plantea que el diseño basado exclusivamente en organizaciones ha planteado desafíos al ejercicio de la ciudadanía.

En lo que respecta al componente deliberativo en los procesos puede verse que en los países estudiados predomina el modelo liberal de PP en donde la deliberación no es el componente más importante y las instancias de votación adquieren un peso sustantivo.

Para finalizar es posible decir que los diseños implementados dependen de las características del lugar y de las intenciones de los diseñadores, en sociedades poco acostumbradas a debatir los modelos exclusivamente asamblearios puede generar poca adhesión, sin embargo, si la intención es generar actitudes cívicas y aprendizajes democráticos no se puede omitir incorporar estas instancias en algunas etapas del proceso. De igual forma en sociedades con

poca tradición de participación organizativa reducir la participación a una exclusividad de las organizaciones limita mucho el potencial de la política. No se trata de abandonar el objetivo de fortalecimiento del tejido social a través de las organizaciones pero para no transformar el PP en un proceso elitista es necesario pensar en formas creativas de hibridación.

Referencias bibliográficas

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

Avritzer, L. New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics”.

Recuperado de

http://www.democraciaparticipativa.org/English/Arquivos/avritzer_newpbspheres.htm.

Bloj, C. (2008). Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa de Presupuesto Participativo del Municipio de Rosario. En *Revista Iberoamericana*. VIII, 32. Pp. 31-50.

Brugué, Q., Gomà, R y Subirats, J., (2002) “*Gobierno y Territorio: del Estado a las redes*” En: Subirats, J. (Coord.) “*Redes territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*”, Barcelona: UIMP.

Carmona, R., (2005) “*Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: Elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*”, Trabajo presentado en el 3er. Congreso Argentino de Administración Pública. Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo San Miguel de Tucumán, 02 al 04 de Junio de 2005, 2005.

Chaves, 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). España: CEDMA.

Duarte Costa, D. (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.

Ganuzá, E. y Álvarez Sotomayor, C. (2003) [coords.], *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona: Icaria, 2003.

Graña, F. (2009). *Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos* (Tesis de doctorado). UdelaR. Uruguay.

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.[En línea] http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_arttext [Consultado: 09/09/2013]

Harnecker, M., (1999). “*El Presupuesto Participativo en Porto Alegre. Delegando poder a la gente*”, Recuperado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/martah/porto.rtf>

Llona, M. y Soria, L. (octubre de 2004). *Presupuesto Participativo: Alcances y límites de una política pública*. Trabajo presentado en la I Conferencia de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC). "Evaluación, democracia y gobernabilidad: desafíos para América Latina". Realizado en Lima, Perú, del 20 - 22 de Octubre de 2004. Recuperado en http://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.desco.org.pe%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublicaciones%2Ffiles%2Fmariana_llona15.doc&ei=KUv7U4CjMuHx8AH-iICACA&usg=AFQjCNEHzLV9ZfmOU1OSuNUWJPzPDUYTrg&bvm=bv.73612305,d.b2U

Martínez, C. y Arena, E. (2011). “*Sistematización de experiencias y buenas prácticas de Presupuesto Participativo*”. Documento preliminar. Buenos Aires. UNGS. Recuperado en http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf

McNutly, S. (2012). “An Unlikely Success: Peru’s Top-Down Participatory Budgeting Experience”. En *Journal of Public Deliberation*. Volume 8/Issue 2. Recuperado de <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art4>

Medina, D. (Agosto de 2012). “*El presupuesto participativo y su contribución en la construcción de desarrollo deliberativo*”. Trabajo presentado en el 3er Seminario Internacional del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social: “Crisis mundial y desarrollo”. Realizado en la ciudad de Puebla, del 22 al 24 de agosto de 2012. Recuperado en http://www.academia.edu/4429715/Ponencia_El_presupuesto_participativo_y_su_contribucion_en_la_construccion_de_desarrollo_deliberativo

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

Montecinos, E. (2007). “*Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de la proximidad una alternativa?*” Revista Gestión y política pública. Volumen XVI, N°2, 2007. pp. 319-355. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Egon_Montecinos.pdf.

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.

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

Riechmann, J. Fernández Buey, F. “*Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*”, Barcelona, Paidós, 1995.

Rodgers, D. (2005). “¿Vale nada lo politizado? El Presupuesto Participativo de la ciudad de Buenos Aires, 2002-03. En *Crisis States Research Centre working papers series1*, 72. Crisis States Research. Centre, London School of Economics and Political Science, London, UK.

Recuperado en <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/argentina/chapter9Spanish.pdf>

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

Schumpeter, J. (1942), “*Capitalismo, socialismo y democracia*”, Barcelona, Orbis, 1983.

Schneider, C. (2007). “*La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*”. Tesis doctoral. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales- Universidad Pompeu Fabra. España. Recuperada de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7245/tcs.pdf.pdf;jsessionid=5488E865F0CFA82A739100CF3738A329.tdx2?sequence=1> (10/05/2013).

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

Sintomer, Y. y Ganuza, E. (2011). “*Democracia Participativa y Modernización de los Servicios Públicos. Investigación Sobre las Experiencias de Presupuesto Participativo en Europa*”, París: La Découverte.

Sousa Santos, B. (2003) “*Democracia y Participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*”, Barcelona: El viejo Topo.

Suárez, M. (2014). “*La Gestión Local Participativa: Estudio de la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo de Paysandú*”. España. ISBN 978-3-8484-5944-5

Suárez, M y Noboa, A. (octubre de 2012). “*Nuevas Formas de Gestión Participativa: El Caso de los Presupuestos Participativos de Salto y Paysandú*” Trabajo presentado en el “XII Seminario Internacional RII”, realizado en la ciudad de Belo Horizonte Brasil, del 1 al 5 de octubre de 2012. Recuperado en http://dcs.unorte.edu.uy/sites/default/files/publicaciones/ponencia_belo_horizonte.pdf

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. Recuperada de http://www.ccdt.udelar.edu.uy/wp-content/themes/corpo/adjuntos/751_academicas_academicaarchivo.pdf

Veneziano, A. (2009). “*Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*”. FCS- UdelaR –CSIC. Ediciones ORBE. Montevideo-Uruguay.