



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



---

## **Maestría en Desarrollo Local**

**“Los resultados y efectos de una experiencia de participación ciudadana en el ámbito local: el presupuesto participativo de San Carlos -Uruguay- desde la visión de los actores”**

**Director: Mag. Javier Marsiglia**

**Alumna: Paula Ferla**

**Mayo, 2014**

---

## Índice de contenidos

Agradecimientos.....	4
Introducción.....	5
Capítulo I. Estrategia general de investigación.....	8
1. Justificación y alcances del trabajo.....	8
2. Objetivos.....	9
3. Estrategia metodológica.....	12
Capítulo II. Marco teórico.....	13
1. La Reforma del Estado: nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil	13
2. Democracia participativa y participación ciudadana.....	18
2.1 Las razones de la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas	19
2.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de participación ciudadana?.....	22
2.3 La participación ciudadana en la balanza: argumentos a favor y en contra.....	23
2.4 La participación en el ámbito local.....	28
3. Los presupuestos participativos.....	29
3.1 Definición y características.....	30
3.2 Objetivos e impactos.....	34
3.3 Riesgos y limitaciones.....	40
3.4 Condiciones necesarias para el éxito.....	43
3.5 Alcance de las transformaciones.....	51
Capítulo III. Marco metodológico.....	52
1. Técnicas de investigación y unidades de análisis.....	52
2. Aclaraciones metodológicas.....	54
Capítulo IV. Los presupuestos participativos en Uruguay.....	55
1. Panorama sobre la descentralización.....	55
2. Características de las experiencias de PP del país.....	58
2.1. Semejanzas y diferencias.....	59
Capítulo V. El presupuesto participativo de San Carlos.....	64
1. El presupuesto participativo de Maldonado.....	64
2. Caracterización de la localidad de San Carlos.....	66
3. Las experiencias de presupuesto participativo del período 2000 – 2010.....	70
4. El presupuesto participativo 2010 – 2015.....	74
4.1 Descripción y análisis del modelo.....	75
Capítulo VI. Los resultados y efectos del presupuesto participativo desde la visión de los actores.....	84
1. Principales resultados.....	84
1.1 Participantes.....	84
1.2 Propuestas.....	90
1.3 Nivel de ejecución.....	95
1.4 Síntesis de los resultados.....	98
2. Los efectos en la gestión municipal, en las relaciones Estado-sociedad civil y a nivel ciudadano.....	99
2.1 Reforma administrativa.....	99
2.2 Fortalecimiento del gobierno local.....	106
2.3 Mejora del relacionamiento Municipio – sociedad civil.....	107
2.4 Fortalecimiento de la sociedad civil.....	110
2.5 Síntesis de los efectos.....	116

3. Los factores que habilitan u obstaculizan que se desarrolle el potencial de la experiencia participativa.....	118
3.1 Facilitadores.....	118
3.2 Obstáculos.....	129
Capítulo VII. Recapitulación y conclusiones.....	140
Referencias bibliográficas.....	147
Anexos.....	159
1. Pautas de entrevistas.....	159
2. Experiencias uruguayas de PP.....	163
3. Mapa de Maldonado.....	170
4. Población, superficie y densidad Municipio de San Carlos, por localidad.....	171
5. Elecciones Junta Local Autónoma y Electiva /Municipio de San Carlos 1994 - 2010.....	171
6. Proyectos aprobados por zona.....	172
7. Montos por zona.....	173

### Índice de cuadros

Cuadro N° 1: Niveles de participación.....	23
Cuadro N° 2: Diferencias entre los presupuestos participativos.....	33
Cuadro N° 3: Entrevistas realizadas.....	53
Cuadro N° 4: Características de los referentes de proyectos entrevistados.....	53
Cuadro N° 5: Experiencias departamentales de presupuesto participativo.....	59
Cuadro N° 6: Principales características de los presupuestos participativos en Uruguay.....	63
Cuadro N° 7: Características de la población del Municipio de San Carlos según zona (distribución).....	68
Cuadro N° 8: Etapas y plazos presupuesto participativo San Carlos 2010 – 2015.....	79
Cuadro N° 9: Votantes por zona.....	86
Cuadro N° 10: Finalidad y tipo de propuestas sometidas a votación.....	91
Cuadro N° 11: Síntesis de los resultados del PP.....	98
Cuadro N° 12: Síntesis de los efectos del PP.....	117
Cuadro N° 13: Síntesis de los facilitadores y obstáculos.....	139

### Índice de gráficos

Gráfico N° 1: Organizaciones de la sociedad civil cuyas propuestas fueron sometidas a votación.....	89
Gráfico N° 2: Proponentes de los proyectos aprobados.....	89
Gráfico N° 3: Viabilidad de los proyectos presentados.....	90
Gráfico N° 4: Finalidad de los proyectos aprobados.....	92
Gráfico N° 5: Nivel de ejecución por zona.....	95

## **Agradecimientos**

Es difícil encontrar las palabras para agradecer a todos aquellos que hicieron posible no solo la realización de este trabajo sino que fuera un momento de aprendizaje y disfrute. Una buena forma de empezar es agradeciendo a Javier Marsiglia, director de mi tesis, pero sobre todo por introducirme en los caminos del desarrollo local desde la calidez personal, la generosidad y dedicación profesional. Su influencia en la construcción de mi perfil profesional inició cuando mediante la docencia despertó mi interés por el tema, continuó cuando me dio la oportunidad de formar parte del Instituto de Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica, y se reforzó cuando me sugirió realizar la Maestría. De algún modo, la tesis cierra una etapa, pero espero encontrarnos en nuevos rumbos.

Mis padres con su aliento permanente, sin cuestionamientos y siempre dispuestos a cuidar de la nieta tienen gran parte del crédito. E igual mi suegra. Mi familia completa ha sido un importante sostén: comprendiendo ausencias, paseando con Guadalupe, interesándose por mis avances. Diego, que realmente ha sido mi compañero también en este camino, y Guada merecen un reconocimiento especial que espero retribuir con tiempo de disfrute.

Mis amigas, me ayudaron a tomar aire fresco, fundamental para transitar las marchas y contramarchas. Agradeciendo a Estefa por su apoyo con las citas en inglés y a Flor por sus múltiples ofrecimientos, les agradezco a todas.

Mi gratitud también para los compañeros del Instituto del Hombre que me apoyaron mientras cursaba la maestría, para los de la IM que lo hicieron en la elaboración de la tesis, y para el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la UCU por hacer que fuera mi prioridad.

Leticia Silva y Alejandra Marzuca, compañeras de múltiples desafíos y reflexiones han jugado un importante papel. Con ambas disfrutamos y aprendimos mucho del trabajo conjunto en Maldonado, y en particular en San Carlos. A ellas y a Julián agradezco por su atenta lectura y comentarios a la versión final.

Finalmente, agradecer a los entrevistados por su disponibilidad y en particular a los técnicos y gobernantes de San Carlos por la grata experiencia compartida en el presupuesto participativo, desde la confianza y el aporte mutuo.

## Introducción

De la mano de las corrientes democratizadoras en América Latina han surgido en los últimos veinte años una gran cantidad de experiencias de participación ciudadana. Sin embargo, estas innovaciones que buscan profundizar y ampliar la calidad democrática no constituyen procesos cerrados que permitan afirmar el logro de resultados consolidados, sino que más bien son procesos de aprendizaje y experimentación cuyo análisis puede aportar a la consecución de los objetivos deseados.

Es en el contexto de una reconfiguración del Estado que adquiere relevancia el desarrollo de un nuevo modo de gobernar a partir de la interacción entre el Estado y la sociedad civil. La conceptualización de los ciudadanos<sup>1</sup> como sujetos activos y no como meros administrados o espectadores pasivos del devenir de la comunidad, propia de la democracia participativa, aparece como una alternativa. Así, la incorporación de mecanismos que promueven la participación ciudadana se vuelve una opción para muchos gobiernos que buscan innovar en la forma de gobernar, sobre todo a escala subnacional.

Los presupuestos participativos (en adelante PP) son una de las prácticas más difundidas que avanzan en la generación de oportunidades para el involucramiento ciudadano en los distintos momentos del ciclo de las decisiones sobre los recursos públicos. Proponen una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil que lejos de estar definida e incorporada está en permanente reelaboración.

En un escenario en donde los enfoques que promueven las virtudes de la participación conviven con argumentos en contra, para poder realizar una contribución sustantiva resulta fundamental establecer cuáles son los resultados deseables y esperables de la participación ciudadana, identificar cómo medir el nivel de alcance de estos objetivos, indagar sobre cuáles son los cambios efectivamente provocados y las condiciones que generan dichos resultados.

El trabajo analiza los resultados y efectos que ha posibilitado una experiencia de presupuesto participativo con la finalidad de nutrir el debate y la acumulación de conocimiento sobre los

---

<sup>1</sup> A los efectos de facilitar la lectura el documento utiliza el genérico masculino, por lo tanto los sustantivos en forma masculina hacen referencia a miembros de ambos sexos.

beneficios y limitaciones que reporta el desarrollo de estos procesos de participación ciudadana. Solo dando cuenta de los logros, contribuciones y retos de cada práctica es que se podrá avanzar en mayor calidad.

El caso de estudio es el presupuesto participativo del Municipio de San Carlos durante el período 2010-2013, ubicado en el departamento de Maldonado, Uruguay. Se considera un valioso proceso para observar ya que en un contexto nacional de reciente creación del nivel municipal, la experiencia de San Carlos con vasta trayectoria de gobierno local<sup>2</sup>, puede aportar al desarrollo de otros espacios de participación en el país. Asimismo, es interesante ya que constituye la tercera edición de presupuesto participativo en la localidad pero con características bien diferentes a sus antecesoras.

Por último, frente a las limitadas investigaciones en el país que recojan las perspectivas de los actores y se centren en las transformaciones acaecidas puede ser un avance para futuros análisis comparativos.

El documento se estructura en siete capítulos. El primero de ellos plantea la relevancia del tema, las preguntas y objetivos de la investigación, y describe brevemente la metodología. El segundo presenta el marco teórico que orienta el análisis. Se compone de tres elementos conceptuales claves para abordar el objeto de estudio: la reforma del Estado, la democracia participativa y los presupuestos participativos como prácticas de participación ciudadana. El tercer capítulo explicita el marco metodológico, detallando las técnicas de investigación.

El cuarto capítulo analiza las experiencias nacionales de presupuestos participativos para situar al caso de estudio. Describe las principales características de los procesos, dando cuenta de la heterogeneidad y por tanto de la necesidad de investigaciones que analicen los resultados e impactos.

El quinto capítulo se centra en el presupuesto participativo de San Carlos a partir de la recopilación de las diversas experiencias, y la descripción y análisis del modelo institucional del PP que constituye el caso de estudio. Previamente analiza la política de presupuesto

---

<sup>2</sup> Antes de la instalación de los municipios en el país en el 2010, el territorio de San Carlos estaba gobernado por una Junta Local Autónoma y Electiva, la figura institucional más cercana a un gobierno local que habilitaba el marco normativo uruguayo.

participativo del departamento de Maldonado, ya que enmarca el caso, y caracteriza a la localidad de San Carlos.

El sexto capítulo constituye la parte medular del análisis, enfocando en tres componentes: los principales resultados, considerando los participantes, el tipo de propuestas y el grado de implementación de las mismas; los efectos que desde la perspectiva de los distintos actores involucrados (políticos, técnicos y ciudadanos) ha generado el presupuesto participativo en la gestión, en la sociedad civil y en el relacionamiento Estado - sociedad civil; y los elementos que han favorecido u obstaculizado los cambios percibidos.

Finalmente el capítulo siete esboza las principales conclusiones a modo de balance e incluye recomendaciones para la mejora de la experiencia. Responde a la pregunta central del trabajo sintetizando tanto las transformaciones que ha contribuido a generar el PP de San Carlos como los factores que las habilitaron. De este modo concluye acerca de la capacidad transformadora del PP de San Carlos.

## **Capítulo I. Estrategia general de investigación**

Este capítulo contiene la información necesaria para comprender el tema de estudio, la pertinencia, interés y alcance del trabajo, los objetivos propuestos y la forma de abordarlos.

### **1. Justificación y alcances del trabajo**

En cuanto a las razones que llevaron a la elección de la temática, en primer término, el lugar cada vez más importante que ocupa la participación ciudadana en las agendas y el debate académico, político y social interpela a profundizar el conocimiento de cómo funcionan estos procesos y qué se puede esperar de ellos.

En segundo lugar, en Uruguay desde hace ya varios años se vienen implementando presupuestos participativos, sin embargo este desarrollo no ha sido acompasado por trabajos académicos que den cuenta de sus resultados. La experiencia de Montevideo es la más sistematizada, pero aún se carece de análisis que permitan extraer conclusiones sobre las características de los PP del país, los resultados e impactos que logran.

A su vez, el Municipio de San Carlos es el único en el país que ha desarrollado un modelo propio de PP a nivel local. Si bien se enmarca en una política del gobierno departamental, su diseño ha sido principalmente local y ha considerado las especificidades territoriales. Por lo tanto, se considera que el modo de gestión participativa de San Carlos permite extraer aprendizajes que pueden contagiar e inspirar otros procesos.

En otro orden de razones, en la elección del tema influye la vinculación profesional con el caso y el deseo de aportar recomendaciones para el diseño de políticas públicas con enfoque participativo. En general, los municipios que se embarcan en procesos participativos dedican gran parte de sus energías a la implementación de los mismos, por lo que son pocos los que cuentan con recursos económicos y humanos que les permitan realizar evaluaciones profundas de las experiencias.

Los estudios sobre resultados e impactos ayudan a ampliar el conocimiento, comprender hacia dónde se dirigen los PP e identificar qué aspectos hay que mejorar, realizando un aporte desde una nueva relación entre la academia y la acción política que permita pasar de la

interpretación de las problemáticas concretas a su transformación.

## 2. Objetivos

El objetivo general de la tesis es analizar los resultados y efectos del presupuesto participativo de San Carlos durante el período 2010 – 2013 desde la visión de los actores involucrados.

Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000) refiriéndose al diseño de un modelo evaluativo señalan que existen tres tipos de variables de resultados: de productos, de efectos y de impactos. Como ejemplos de productos mencionan materiales didácticos y documentos elaborados, personas que responden a convocatorias, cobertura lograda en actividades, es decir los resultados más tangibles del proceso. Por su parte, por efectos comprenden a los “cambios observables en las estructuras y dinámicas de las organizaciones o participantes del programa o proyecto” (Nirenberg et al., 2000: 8). Finalmente, los impactos son definidos como otros cambios que pueden registrarse en momentos posteriores (al finalizar o luego de un tiempo de concluido el proyecto o programa) tanto en la población objetivo, en las formas de trabajar, en las políticas públicas o en las percepciones colectivas. Tomando como base esta clasificación, y considerando que el PP inició en 2010 y se extenderá hasta 2015, el trabajo se centra en los productos y efectos, que pueden ser evaluados a partir de registros y por medio de los propios participantes del proceso. Sin embargo, se ha optado por denominar a los primeros como *resultados* del PP y a los segundos como *efectos*.

La literatura sobre el tema evidencia que no todas las experiencias de participación, y en particular los PP, tienen los mismos impactos, mientras algunos logran un cambio social y político, otros generan solamente cambios marginales ya que sobre todo constituyen una forma de legitimar las acciones del gobierno. Situar al presupuesto participativo de San Carlos en el eje de estas coordenadas de debate, valorando el alcance del cambio que ha generado desde la visión de los propios involucrados, se constituye en el objetivo central del trabajo. Por tanto, el estudio pretende no solo indagar en el potencial transformador de una experiencia de PP a nivel local, sino que hacerlo mediante el contrapunto entre lo que sostiene la literatura y las percepciones de los actores.

Interesa observar el punto de vista de los participantes ya que es una valiosa oportunidad para dimensionar el significado que tiene la apertura y la inclusión de la participación ciudadana en

la gestión pública. Al mismo tiempo para que los efectos tengan un verdadero potencial transformador es necesario que sean percibidos y apropiados por los involucrados. La irreversibilidad y las posibilidades de sustentabilidad de las experiencias participativas guardan estrecha relación con la comprensión por parte de los participantes del significado de los procesos y de los beneficios que conllevan (Cabannes, 2004). “Para que un proceso participativo tenga un significado político real es necesario que tenga consecuencias observables” (Anduiza y Maya, 2005: 23); estas son las que se pretende relevar.

El trabajo intenta develar en qué medida el presupuesto participativo de San Carlos logra aproximarse a los objetivos que las experiencias que se enmarcan en las nuevas formas de democracia participativa buscan y tienen el potencial de alcanzar. La bibliografía revisada da cuenta de que los presupuestos participativos que logran ser calificados de transformadores en sentido positivo pueden generar impactos en la administración y el gobierno local, en la sociedad civil<sup>3</sup>, y en las relaciones entre estos actores.

Así, la pregunta que orienta la investigación es: **¿qué transformaciones ha contribuido a generar el presupuesto participativo de San Carlos en la gestión del gobierno local, en la sociedad civil y en las relaciones Estado - sociedad civil?**

Para alcanzar el objetivo general se proponen los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar las experiencias nacionales de presupuestos participativos
2. Describir el modelo<sup>4</sup> del presupuesto participativo de San Carlos
3. Analizar los resultados del PP, considerando: a) el perfil y la cantidad de participantes; b) las propuestas; y c) el nivel de ejecución de las mismas.
4. Conocer las percepciones de los actores involucrados en el presupuesto participativo acerca de los efectos que ha generado en la organización y funcionamiento interno del Municipio, en la sociedad civil de la localidad, y en el relacionamiento entre el Municipio y la sociedad civil.

---

<sup>3</sup> Considerando que el término sociedad civil engloba un conjunto heterogéneo que es necesario reconocer en su diversidad, se opta por una definición amplia e inclusiva: “la arena o escenario, fuera de la familia, el Estado y el mercado, que se construye mediante acciones individuales y colectivas, y por organizaciones e instituciones, para hacer avanzar intereses comunes” (Instituto de Comunicación y Desarrollo – Proyecto J, 2010: 18).

<sup>4</sup> Por modelo se entiende al “conjunto de pautas políticas, institucionales, organizativas que pautan el diseño y el funcionamiento de los PPs [...] incluyendo las condiciones de surgimiento, la arquitectura institucional, los recursos asignados, y la extensión e influencia de los espacios deliberativos” (Chavez, 2011b: 52).

5. Identificar desde la mirada de los diferentes actores los elementos que han obstaculizado o favorecido los cambios.

Elaborar un panorama de las experiencias uruguayas de PP constituye un desafío que permitirá extraer semejanzas y diferencias, y ubicar al caso de estudio en el contexto nacional.

Describir el modelo del PP de San Carlos implicará dar cuenta de las condiciones en que surge, del diseño institucional, de las características del proceso de participación y de su funcionamiento. Una vez descrito el modelo se podrá avanzar en lo analítico y lo valorativo.

Por su parte, evaluar los resultados enfocando en los participantes, las propuestas aprobadas y el grado de ejecución de los proyectos se considera clave para visualizar el potencial transformador en términos de redistribución del poder y justicia social. Las propuestas son “el resultado material “más visible” de los procesos y que, de alguna manera, permite radiografiar el efecto que los procesos tienen sobre el territorio” (Allegretti, 2011: 26-27). La ejecución es un área crítica que se relaciona con la sostenibilidad de las experiencias y afecta la satisfacción y las valoraciones de las mismas.

Identificar, desde la perspectiva de los involucrados, los efectos a nivel estatal, a nivel ciudadano y en las relaciones Estado-sociedad civil refiere a las dimensiones más importantes de un proceso de participación ciudadana ya que permite valorar gran parte de los supuestos básicos de estas experiencias.

Si bien existe una gran variedad de actores implicados en el presupuesto participativo de San Carlos, este trabajo se focaliza en las percepciones de aquellos que se considera han tenido un rol más activo: representantes del gobierno local y departamental, funcionarios que participaron en el análisis de las propuestas y la ejecución, y referentes de la sociedad civil cuyos proyectos fueron adjudicatarios de recursos.

Los ciudadanos que asistieron a las asambleas informativas y las instancias de difusión de las propuestas, los que presentaron proyectos que no superaron el análisis de viabilidad inicial, aquellos cuyas propuestas no fueron electas por el voto ciudadano y los que participaron de la votación, también fueron parte del proceso pero debido al tiempo y los recursos disponibles, sus percepciones no se incluyen en el presente trabajo.

Es indiscutible la centralidad de los actores de gobierno en el PP en la medida que la voluntad política es una condición indispensable para su desarrollo. Asimismo es evidente la relevancia de la estructura administrativa para implementar las decisiones. Por su parte, la elección de las perspectivas de los referentes de proyectos ganadores se sustenta en que han asumido un mayor grado de compromiso e involucramiento, ya que han elaborado las propuestas, las han difundido a nivel comunitario y han tenido un vínculo estrecho con el Municipio en la etapa de ejecución, monitoreando los avances y, en algunos casos, incluso gestionando los proyectos y aportando recursos propios.

En lo que respecta al período de tiempo que se estudia, este comprende desde julio de 2010, momento en que inició el actual período de gobierno (2010 – 2015) y en que se puso en marcha una nueva edición del presupuesto participativo, hasta diciembre de 2013. Se considera que es un momento adecuado para la realización de la investigación ya que han transcurrido casi tres años desde que se definieron las propuestas a implementar, lo que constituye un tiempo prudente para poder recoger las visiones de los involucrados acerca del proceso, sus resultados y sus efectos.

### **3. Estrategia metodológica**

Es una tesis de *investigación descriptiva y exploratoria* enfocada en un *estudio de caso*. Se utiliza una metodología cualitativa por ser la más adecuada para relevar las perspectivas de los actores y describir un proceso en el cual importa la interacción entre actores, la construcción de significados y el contexto (Sautu, 2003). Se basa tanto en fuentes primarias (entrevistas semi-estructuradas y consultas a informantes calificados) como secundarias (revisión bibliográfica, análisis de documentos y actas).

## Capítulo II. Marco Teórico

Este capítulo presenta los contenidos teóricos en que se basa el análisis: la reforma del Estado, la democracia participativa, la participación ciudadana y los presupuestos participativos.

### 1. La Reforma del Estado: nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil

La temática contemporánea de la reforma del Estado, en particular el debate acerca de sus roles y de sus vínculos con la sociedad civil, es el contexto en el que se inscribe el tema de estudio.

Paulatinamente se ha ido reconociendo que además del Estado existen otros actores pertinentes a la hora de definir qué asuntos deben ser transformados en políticas públicas (Aguilar, 2006: 83). Las coordenadas actuales del debate en torno al rol de Estado, permiten afirmar que Estado y sociedad civil son dos elementos constitutivos de una misma ecuación, abandonando visiones e interpretaciones dicotómicas y excluyentes sobre el papel de estos actores en la construcción social.

En esta línea Estado y sociedad civil deben ser pensados conceptualmente como partes de un sistema, por lo que independientemente de las fronteras y contenidos específicos de cada uno, deben ser abordados como un conjunto de interacciones de mutua influencia. Cada vez existe mayor acuerdo con la idea de que para el logro de sociedades más desarrolladas y democráticas deben establecerse mecanismos e instancias para el relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, para llegar a este punto ha sido necesaria una profunda discusión en torno al rol estatal. En los párrafos que siguen apuntamos brevemente este camino.

Es posible discriminar dos grandes tipos de reformas: las que se han denominado de *primera generación* que pueden definirse como la búsqueda de “menos Estado”, y las de *segunda generación* que plantean un retorno a un Estado que debe reconstruirse y fortalecerse, lo que puede resumirse en la intención de lograr un “mejor Estado”.

La reforma del Estado adquiere centralidad cuando entra en cuestionamiento el modelo de Estado que desempeñaba un papel hegemónico en los procesos de cambio estructural. A partir

de los años 70 tanto la crisis, el proceso de globalización, como los cambios ideológicos, dieron lugar a un viraje en la concepción del Estado que dejó de ser considerado la *solución* para ser visualizado *como un obstáculo, un problema para el desarrollo* (Evans, 1996).

La crisis fiscal que redundó en dificultades para financiar políticas públicas, las objeciones a las formas de intervención y la crisis del aparato burocrático, que repercutió en costos elevados, baja calidad y una creciente ineficiencia para atender las demandas de la población, fueron las evidencias más claras de la crisis del Estado (Bresser Pereira, 2007). En este escenario se interpreta a los problemas como resultado del intervencionismo estatal, del exceso de sus roles y de su amplia y onerosa estructura, así como de la cooptación del Estado por parte de intereses corporativos y de burócratas.

Al priorizar la dimensión financiera de la crisis se considera al mercado como agente privilegiado de cambio; cobran relevancia las teorías minimalistas que abogan por la reducción del papel del Estado a funciones básicas que el mercado no puede ofrecer. Producto de las recomendaciones del Consenso de Washington comienzan a aplicarse políticas neoliberales, por lo que, con ritmos e impactos diferentes según los países, tiene lugar un retraimiento del Estado que abandona o traslada funciones al sector privado.

Progresivamente y de la mano de los problemas de la aplicación de los programas de ajuste estructural (crisis políticas, sociales, económicas) surge en la década del 90 una nueva revalorización del rol del Estado en los procesos de desarrollo y como garante de la integración social. Más allá de que este deba reconfigurarse, diferenciándose del modelo nacional – desarrollista o social – burocrático, se evidencia que sigue teniendo un papel clave en el desarrollo de los países (CLAD, 2007). Como señala Evans (1996) si bien el Estado redujo su margen de acción, fue el encargado de promover e implementar las reformas por lo que siguió siendo *el agente preeminente del cambio estructural*.

Así, la reforma o reconstrucción del Estado se convierte en el tema central que recoge adeptos desde distintas orientaciones ideológicas. Según los aspectos que se enfatizan puede ser una reforma conservadora (por ejemplo si se centra en la flexibilización o el ajuste fiscal) o progresista (si se orienta por el objetivo de profundizar la democracia).

Según Bresser Pereira (2007) la reforma del Estado se caracteriza por: a) la reducción del tamaño del Estado mediante la privatización, tercerización, y convenios con el sector público no estatal; b) la transformación de su rol protector de la economía a uno de promotor de la capacidad de competencia internacional; c) la adopción de un nuevo modelo de gestión no burocrática; y d) cambios institucionales que habilitan mayor legitimidad, democracia y aseguran una mejor representación de intereses, abriendo espacios de control social y/o toma de decisiones directas por parte de los ciudadanos y promoviendo acciones de *accountability* por parte de los representantes.

En síntesis, los cambios acaecidos permiten perfilar una evolución desde un Estado Social – Burocrático (agente preeminente y monopólico del desarrollo y de la vida social), a un Estado Neoliberal (donde el Estado reduce su ingerencia en pos del mercado), para construir un Estado Social – Liberal (Bresser Pereira y Cunill, 1998). Un Estado que recupera sus finanzas, incorpora nuevos parámetros y principios de gestión para lograr la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, protege los derechos sociales y la libertad, a la vez que resulta más democrático (Bresser Pereira y Cunill, 1998).

La reforma del Estado, al proponer un cambio de sus roles y de sus relaciones con otros actores, implica la construcción de un nuevo modelo estatal. Es justamente este punto el que interesa enfatizar ya que la crisis del Estado y su reforma implican transformaciones que van más allá de sus fronteras. En su dimensión política, conlleva una relectura y redefinición de las relaciones Estado-sociedad que se plasman en cambios en las reglas de juego que regulan las relaciones entre ambos (Oszlak, 1994; en Oszlak, 1997). Esta reelaboración de sus vínculos se enmarca en un contexto de incremento de la demanda por la profundización y ampliación de la democracia (Cunill, 1995).

En otras palabras, Estado y sociedad deberán contribuir a la reconstrucción de una esfera pública en la que ni el Estado tenga un protagonismo excluyente ni el ciudadano cumpla meramente un papel pasivo en su triple carácter de votante, contribuyente o usuario de servicios [...]. (Oszlak, 1997: 25)

Esto implica que el Estado promueva mecanismos de representación y participación social para que la agenda y las políticas públicas den cuenta de las necesidades y demandas de la sociedad eficiente y equitativamente (Oszlak, 1999).

Comienza a impulsarse la idea de que para aumentar la eficiencia y calidad de las instituciones y profundizar la democracia, es necesario un modo de gobernar en donde se establezcan nuevas relaciones. Se propone, por un lado, que los representantes desarrollen acciones de *accountability* para disminuir la distancia con sus representados, así como aumentar la transparencia y desburocratización de la gestión. Y por otro, introducir mecanismos para que los ciudadanos participen de la actividad pública (tanto sea para incidir en las decisiones como para cogestionar servicios). Se trata en este caso de esfuerzos para convertir lo estatal en público y lograr que la producción de bienes y servicios públicos no sea una competencia exclusiva del Estado (Cunill, 1995).

Cunill (1995) aporta que el desafío es lograr un cambio de lógica, trascender los modelos en donde a partir de la oferta del Estado se incluye la participación de la sociedad civil, para conseguir que el Estado actúe en función de la demanda social. Transitar desde la apertura de mecanismos y canales para que la sociedad civil se acerque al Estado para satisfacer sus requerimientos o necesidades, hacia el apoyo de la sociedad civil para fortalecerla preservando su autonomía y valorando su contribución en la producción o prestación de bienes y servicios públicos<sup>5</sup>.

Desde otras perspectivas, se introduce el término gobernanza para referir a un modo de gobernar en donde el Estado interactúa con la sociedad, estableciendo redes de cooperación mixtas públicas privadas para la toma de decisiones (Mayntz, 2000; en Cravacuore, Ilari y Villar, 2004). La gobernanza<sup>6</sup> se entiende también como una forma de coordinar o dirigir la sociedad a partir de la interacción de actores (Aguilar Villanueva, 2006). Aparece como un concepto difuso, desde perspectivas amplias se considera como cualquier proceso de decisiones en la política pública que incorpora actores no estatales, y para enfoques más reduccionistas la gobernanza solo se produce cuando existen redes estables de interacción que se caracterizan por la horizontalidad (Cravacuore, et al., 2004).

---

<sup>5</sup> Ejemplo de esto son los programas de planificación participativa en donde las comunidades más desfavorecidas a través de sus asociaciones proponen proyectos a ser ejecutados con los recursos estatales, que una vez llevados a cabo finalizan la relación Estado - comunidad (Prates y Andrade, 1985; en Cunill, 1995: 13).

<sup>6</sup> El concepto de gobernanza recoge tanto adeptos como detractores. Dentro de este último grupo se considera que la gobernanza propone: “en lugar de transformaciones sociales, la resolución de problemas; en lugar de la participación popular, participación de titulares de intereses reconocidos (stakeholders); en lugar de justicia social, juegos de suma positiva y políticas compensatorias; en lugar de relaciones de poder, coordinación y asociaciones; en lugar de conflictualidad social, cohesión social y estabilidad de los flujos” (Santos, 2005; en Baierle, 2011: 439).

Progresivamente la existencia de canales fluidos para el relacionamiento con la sociedad es valorada como una condición del “buen gobierno”. En la misma línea que el término gobernanza, este concepto alude a un gobierno que combina adecuadamente la efectividad en la gestión con la participación, logrando establecer redes de colaboración público-privadas tanto a nivel vertical -con otros niveles de gobierno- como a nivel horizontal -a la interna del gobierno y con ciudadanos, organizaciones, empresas-.

En este sentido, gobernar hoy, plantea el desafío de moverse en la complejidad, de relacionarse y articular en redes (entre actores y niveles gubernamentales) más que mandar desde una perspectiva jerárquica; generar consensos y repensar el papel del Estado abriendo el juego a la sociedad en un espacio público compartido” (Carmona, 2006: 163; en Marsiglia, 2009: 72).

Como se planteó al inicio del capítulo, la dimensión política de la reforma del Estado se relaciona con el tema de la tesis ya que, junto con las reformas democratizadoras<sup>7</sup> es el contexto del surgimiento de las diversas y cada vez más prolíferas experiencias de participación ciudadana.

La democratización se entendió no solo como el acceso a la democracia formal y representativa, sino que supuso la apuesta por la participación de los ciudadanos en el diseño, construcción y control de las políticas públicas de las que son destinatarios con el fin de lograr mayor cercanía entre quienes detentan el poder y los ciudadanos (Revello, 1999: 150). Al mismo tiempo, los procesos que implicaron la construcción o reconstrucción de las instituciones democráticas, se enfocaron en la lucha contra la corrupción, en el logro de instituciones más transparentes y autoridades más responsables (Souza, 2001).

A continuación se profundiza en el surgimiento de la democracia participativa y la consolidación de procesos de participación ciudadana, particularmente en América Latina.

---

<sup>7</sup> Este proceso de reformas democratizadoras, que abarcan desde la mitad de la década del 70 hasta los años 90, se conoce como la “tercer ola” de reformas democráticas, aludiendo a la denominación de Huntington en su libro *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX* de 1994.

## **2. Democracia participativa y participación ciudadana**

Progresivamente la democracia participativa comienza a ocupar un lugar más relevante en las agendas políticas y académicas, lo que puede visualizarse en la puesta en marcha de distintos mecanismos de participación ciudadana a nivel internacional, sobre todo en ámbitos locales, y en la reaparición de la temática como objeto de estudio por parte de las ciencias sociales. Asimismo gran parte de los organismos internacionales (BID, Banco Mundial, Unión Europea, PNUD, ONU, OCDE) han incluido a la participación ciudadana como estrategia de acción y recomendación.

Se sostiene que la participación ciudadana se está transformando en un nuevo consenso (Kliksberg, 1998; Souza, 2001) ya que, a pesar de que no resulta un proceso sencillo y de que conlleva múltiples limitantes, paulatinamente se está planteando con mayor énfasis la necesidad de fomentar la participación de los ciudadanos en las políticas y en la política.

En gran parte de las democracias representativas actuales, a los mecanismos tradicionales de participación como el voto y los dispositivos de consulta popular o de participación directa en asuntos de gobierno (referendos, plebiscitos e iniciativa popular), se suman otros que apuntan a objetivos diferentes en la relación Estado - sociedad: informar, consultar, debatir, decidir, cogestionar y controlar (Ferla y Marzuca, 2009).

Así, es posible identificar experiencias que habilitan la participación en el diseño y/o control de políticas sectoriales (consejos consultivos y ciudadanos, mesas de concertación, auditorías ciudadanas, etc.), en la definición de los presupuestos públicos (presupuestos participativos), experiencias de cogestión de servicios por parte de la sociedad civil organizada, así como la consolidación de las instituciones de democracia directa.

Al mismo tiempo, se generan acciones para incrementar el acceso a la información pública y la transparencia, se implementan rendiciones de cuentas, y se crean instituciones para la defensa de los derechos ciudadanos como las defensorías. Si bien estas experiencias son de diverso tipo, tienen distinto funcionamiento y también resultados disímiles, tienen en común el escuchar a los ciudadanos en el proceso de decisiones públicas (Font, Blanco, Gomà y Jarque, 2000).

## **2.1 Las razones de la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas**

Como se ha mencionado, la expansión de la democracia participativa en América Latina en las últimas décadas se vincula estrechamente con el fracaso de las reformas del Estado implementadas en la región, con los procesos democratizadores y con la discusión conceptual sobre la democracia, en la cual la calidad y la degradación de las prácticas democráticas forman parte del debate.

Al referir a la participación ciudadana se alude a una discusión teórica que revive la tensión tradicional entre el enfoque liberal de la democracia, que pone el acento en la institución de la representación, y el republicano, que aboga por la inclusión de la participación. Estas dos corrientes “confieren a los ciudadanos estatus diferentes, en tanto sujetos protagónicos del proceso democrático para la perspectiva republicana o meros electores en el registro liberal” (De Armas, Luzuriaga y Machado, 2009: 9). La democracia puede entonces remitir a formas de participación ciudadana o centrarse en la elección de representantes para ejercer el poder en nombre de los representados y la legitimación de sus decisiones.

Pateman y Macpherson, autores que inician la corriente de pensamiento político de la democracia participativa, consideran que la participación es el medio para lograr una sociedad más equitativa y que la democracia representativa, a través de la delegación, es insuficiente ya que genera obstáculos a la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía. La participación de los ciudadanos no solo es necesaria para defender los intereses públicos, desprivatizando el Estado, sino también porque tiene un efecto educativo (Schugurensky, 2004).

Estos autores consideran que habilitar la participación en cuestiones relevantes de la vida de las personas colabora en la generación de una ciudadanía activa: ciudadanos informados, con capacidad de iniciativa y conciencia de eficacia política, interesados en los asuntos públicos y colectivos. Por lo tanto, proponen combinar la democracia directa con el sistema representativo.

La democracia participativa, en general, refiere a procesos que implican la participación de los ciudadanos para incidir en la gestión pública y que por lo tanto conllevan procesos de devolución de poder (Chavez, 2011)<sup>8</sup>. Sintomer, Herzberg, Röcke y Allegretti (2012: 19) señalan que muchas veces el término democracia participativa refiere a los procesos que “[...] de algún modo reúnen en el proceso de toma de decisiones a ciudadanos no electos, aún cuando dicho proceso sea puramente consultivo” (trad. a.). Sin embargo, optan por una definición más restrictiva que compartimos:

[...] para nosotros, esto significa que los mecanismos tradicionales del gobierno representativo están vinculados a procedimientos de la democracia directa o semi-directa - en otras palabras: ciudadanos no electos (y sus delegados investidos de un 'mandato semi-imperativo') tienen el poder de tomar decisiones de facto a pesar de que la decisión política final de jure permanece en manos de representantes electos. (Sintomer et al., 2012: 19) (trad. a.)

De este modo, se apunta a procesos compartidos de toma de decisiones políticas entre el gobierno y la sociedad civil. La apertura de las instituciones y un rol más activo de los ciudadanos canalizado a través de innovaciones institucionales complementan la democracia representativa, haciéndola más participativa. Para algunos la democracia participativa y en particular, la deliberación, es una oportunidad para radicalizar la democracia y sus instituciones (Santos, 2002; Fung y Wright, 2003).

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

El planteo de la democratización y pluralización de las formas de representación política no implica entonces negar la función y relevancia de las instituciones tradicionales para la

---

<sup>8</sup> Según Chavez (2011: 45) existen tres corrientes en los debates sobre la democracia participativa: la ‘pluralista’, la ‘deliberativa’ y la ‘societal’. El enfoque pluralista, heredero de los aportes de Dahl, se centra en la interrelación entre las instituciones representativas y las asociaciones cívicas, de modo de propiciar un mayor control del Estado. La democracia deliberativa, basada en los aportes conceptuales de Habermas, enfatiza en que la toma de decisiones públicas que afectan el bienestar colectivo sea producto de la deliberación. Por último, la visión societal aspira a construir formas políticas alternativas.

democracia. Si bien los representantes continúan con sus funciones, estas dejan de ser un ámbito exclusivo y excluyente, y pasan a estar más controladas y orientadas por los ciudadanos.

Es una opción para paliar el descontento con el funcionamiento de la democracia representativa (Bresser Pereira y Cunill, 1998). Una alternativa para enfrentar la doble crisis<sup>9</sup>: de participación, que se observa en las cifras cada vez más alarmantes de abstención en los procesos electorales, y de representación, ya que los ciudadanos no se sienten representados (Avritzer y Santos, 2004). La representación se ha convertido en una institución vacía de la voluntad de los representados, existiendo una brecha entre el sistema político, las necesidades y las aspiraciones cotidianas de la población (Subirats, 2001). En este sentido, lo que existe es una desconfianza de la capacidad de las instituciones políticas para garantizar que las decisiones respondan al interés general.

La orientación hacia la participación en las decisiones públicas surge entonces como respuesta a las deficiencias del sistema representativo y por la necesidad de mejorar la gestión pública. En la actualidad la democracia no solo goza de un importante nivel de apoyo en tanto sistema, sino que también se ha extendido considerablemente en los últimos años. Sin embargo, este proceso es simultáneo a otros que parecen ir en dirección opuesta: abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y autoridades, insatisfacción creciente con funcionamiento y sus resultados por su incapacidad para dar respuesta a los problemas más urgentes y procesar las distintas demandas con éxito (Font et al., 2000). Existe, por tanto, insatisfacción con la capacidad de la democracia de garantizar justicia social, eficacia e inclusión política (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007).

Dos son las alternativas para hacer frente a los problemas descritos del funcionamiento de las democracias representativas: “acentuar la capacidad resolutive de los gobiernos y de las instancias decisorias o incrementar la participación de los ciudadanos en las decisiones” (Pineda Nebot, 2001: 165). La primera opción, si bien permite aumentar la capacidad de respuesta, limita la representatividad y la participación. La segunda, permite garantizar cierto

---

<sup>9</sup> A este respecto Ford (2009: 155) se pregunta: “¿esto es una crisis o un estado permanente de cosas? ¿No será que hay un tipo de democracia de cuyos dispositivos centrales se pueden esperar esos resultados, y no como un defecto?”

grado de poder a los ciudadanos al respecto de las decisiones públicas en todos sus niveles, desde la formulación hasta la implementación y control.

Así, en la búsqueda de una mayor calidad democrática y una más certera representación de intereses resulta fundamental generar acciones en dos sentidos: impulsar la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión, y al mismo tiempo, abrir las instituciones tanto sea para el control social como para compartir la toma de decisiones.

A continuación se define conceptualmente la participación ciudadana y se incluye un repaso de las voces que se oponen y de los argumentos a favor, ya que el debate no está saldado y tiene relevancia para una mejor aproximación al objeto de estudio.

## **2.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de participación ciudadana?**

El concepto de participación es difícil de definir al no existir un consenso sobre el mismo, sino una variedad de significados. Sin embargo, se hace imprescindible explicitar qué entendemos por participación ciudadana: la intervención de la población que formalmente no es parte de la estructura de gobierno, utilizando diversos mecanismos para incidir en la toma de decisiones sobre asuntos públicos que le afectan directa o indirectamente (Ferla y Marzuca, 2009). Puede precisarse como “todo proceso político por el que los miembros de una comunidad política determinada toman parte en el proceso de definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, y por tanto, en el proceso de toma de decisiones que afectan a la comunidad” (Navarro Yañez y Pérez Iruela, 1994; en Pineda Nebot, 2001: 162).

Los ciudadanos pueden implicarse en los asuntos públicos de diversas maneras, por lo que las formas de participar pueden ser clasificadas en niveles atendiendo al grado de poder que se delegue (ver cuadro N° 1).

Cuadro N °1: Niveles de participación

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

Fuente: elaboración propia en base a Marzuca, 2009.

### 2.3 La participación ciudadana en la balanza: argumentos a favor y en contra

Si bien el discurso a favor de la participación va ganando terreno, coexiste con algunas voces escépticas y que se resisten frente a la opción de aumentar la calidad y cantidad de la participación de los ciudadanos. Estas resistencias y bloqueos se hacen evidentes cuando se compara el discurso con la práctica concreta y se visualiza la brecha existente, ya que “en la realidad el discurso no ha sido acompañado por procesos serios y sistemáticos de implementación” (Kliksberg, 1998: 135). Como señalan Font et al. (2000: 118) el fomento de la participación es todavía un fenómeno emergente: “Entre los políticos siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos, entre la ciudadanía la apatía y la falta de implicación y en el debate académico sigue presente la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano”.

Como ya se ha mencionado, los defensores de la democracia representativa liberal sostienen que los ciudadanos deben participar únicamente para elegir representantes, ya que la inclusión de más voces, grupos sociales, en fin más participación, conlleva el riesgo de desestabilizar el sistema político, volviéndolo ingobernable por un exceso de demandas. Además justifican la no participación señalando la apatía por la política, la ausencia de tiempo disponible, de conocimientos y de capacidad de aportar a los procesos de toma de decisiones públicas, y la falta de una visión global de los problemas por parte de los potenciales participantes. Se subraya que los ciudadanos interesados en participar son una minoría, que son siempre los mismos “los ciudadanos profesionales” (Schugurensky, 2004), que cuando lo hacen en general es para reaccionar frente a algo pero no para proponer, que son inconstantes, y que en general, solo se representan a sí mismos y sus intereses (Subirats, 2001; Kliksberg, 1998).

Quienes se oponen consideran que la premura y gravedad de los problemas que nos acucian y a los cuales debemos hacer frente no dejan espacio para fórmulas participativas. Subirats (2001) y Kliksberg (1998) recopilan algunos de los argumentos esgrimidos en contra de la participación que remiten a cuestiones de gestión, legitimidad y representatividad. Para esta visión, la participación aumenta la lentitud y los costes en la toma de decisiones tornándola más ineficiente; no incorpora valor añadido; debilita la legitimidad y autoridad de las instituciones representativas y de los partidos políticos al desconfiar de su capacidad de representación y defensa de los intereses; provoca un exceso de particularismos ya que los participantes actúan en defensa de sus intereses particulares; y solo tiene en cuenta el corto plazo siendo muy difícil sostenerla.

No obstante, estas manifestaciones contrarias a la ampliación de las vías participativas conviven con perspectivas que sostienen las virtudes de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas por considerar que los modelos participativos generan mejores resultados que los modelos burocráticos, paternalistas o autoritarios.

La contribución de la participación ciudadana al incremento de la eficacia y la eficiencia en la gestión es una de las razones a favor. Afirmar que la participación puede aumentar la eficiencia equivale a decir que la misma puede arrojar resultados superiores a los obtenidos en esquemas no participativos por el hecho de que permite mejorar la calidad de las decisiones. El proceso de toma de decisiones y elaboración de políticas incorpora valores públicos, se nutre de conocimientos sobre la realidad local (que permiten identificar las potenciales

dificultades que deberán sortearse ante determinados cursos de acción y los recursos que pueden aprovecharse), y se ajusta a las necesidades reales y prioridades de la comunidad. Asimismo mediante la participación se pueden resolver conflictos entre los intereses en juego reduciendo las resistencias externas a las decisiones.

Los gobernantes obtienen retroalimentación acerca de las acciones emprendidas y pueden elaborar alternativas de corrección, de modo que la participación habilita el desarrollo de una “gestión adaptativa” que resulta más eficiente. En la medida en que la participación ciudadana contribuye a la sustentabilidad de los resultados también aporta a la eficiencia (Kliksberg, 1998). Esta línea argumentativa sostiene que al participar los ciudadanos se sienten corresponsables, se apropian y por tanto defienden los productos de las decisiones. En efecto, incluir la participación puede ser más costoso a corto plazo pero será más eficiente a largo plazo.

En otro sentido, la participación de los ciudadanos se considera deseable ya que puede contribuir a la reducción del clientelismo, aumentar la transparencia, desarrollar la confianza en las instituciones y ampliar la base de legitimidad del gobierno. La participación colabora a que la gestión se oriente hacia el interés general y no hacia intereses corporativos o particulares.

La apertura de canales para la participación posibilita una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados, un mejor relacionamiento entre actores participantes (actores sociales entre sí, y con la administración, y de los políticos entre sí y con los técnicos), a la vez que permite mejorar la educación e información de la ciudadanía sobre las cuestiones públicas. Se espera generar una cultura política participativa tanto en la ciudadanía, como en los políticos y en los técnicos (Anduiza y Maya, 2005: 17).

Otras perspectivas enfatizan que la participación ciudadana contribuye al desarrollo de habilidades de aquellos que participan, refiriendo a que los espacios de participación operan como “*escuelas de ciudadanía*” (Schugurensky, 2004). El autor considera que los mecanismos de la democracia participativa, en tanto habilitan la participación en la deliberación y toma de decisiones (y en la definición de criterios para hacerlo), constituyen “[...] espacios privilegiados para el aprendizaje cívico y la redistribución del capital político” (Schugurensky, 2004: 607). El aprendizaje cívico implica el desarrollo de un conjunto de

virtudes como la solidaridad, la tolerancia, la transparencia, la responsabilidad y el respeto. Por su parte, aumentar el capital político, es decir la capacidad de autogobernarse y de influir en las decisiones, significa generar conocimientos, habilidades, actitudes, distancia del poder y recursos.

A través del proceso de participación los ciudadanos aprenden a estar más informados, a comprometerse, a ser críticos, a deliberar democráticamente, considerando sus propios intereses pero también el bien común (Schugurensky, 2004). De este modo el ejercicio de participar conlleva la oportunidad de mejorar las habilidades que se requieren para una participación de calidad, generándose un círculo virtuoso en donde cuanto más participen los ciudadanos más capaces se tornan para participar (Pateman, 1988; en Schugurensky, 2004).

Esta perspectiva sostiene que la participación ciudadana no solo mejora los outputs (decisiones políticas, gestión) y las instituciones de la democracia representativa, sino que también genera efectos de envergadura en los participantes (capacidades sociales y políticas, habilidades y procedimientos democráticos)<sup>10</sup>. Se espera que la participación favorezca “*mejores ciudadanos*”, más interesados e implicados en los asuntos públicos, con mayor comprensión de los procesos decisorios de la vida colectiva (Font et al., 2000).

El fortalecimiento del capital social en sus dos dimensiones de sentimiento comunitario y vertebración de redes ciudadanas es apuntado como otro de los beneficios de la participación (Rodríguez Herrero y Ajangiz, 2007). Los miembros de la comunidad adquieren nuevas habilidades organizacionales, lo que redundará en el fortalecimiento de la organización comunitaria.

La profundización democrática es señalada asimismo como el objetivo buscado de la participación ciudadana (Fung y Wright, 2003). La profundización de la democracia se efectiviza en la medida en que las instituciones se abran a la participación de más actores, sobre todo de aquellos excluidos, siempre y cuando estos puedan efectivamente influir en las

---

<sup>10</sup> En la misma línea algunos utilizan el término empoderamiento para referir a la capacidad que desarrollan los actores sociales para definir su futuro de forma autónoma. Perspectivas críticas del uso del término “empowerment” consideran que referir a “fortalecimiento o potenciación comunitaria” resulta más adecuado en la medida en que el primero aludiría a la acción por la cual aquel que detenta el poder cede una cuota hacia otros, y el segundo término implicaría que los miembros de una comunidad se vuelven más capaces de incidir y controlar su vida y su entorno en función de sus necesidades reales.

decisiones de políticas públicas. Por lo tanto para saber si se democratiza la democracia se debe prestar atención a quiénes participan y a los impactos del proceso en la calidad de vida de la población (Schugurensky, 2009). Si los ciudadanos que previamente no accedían a derechos y beneficios logran ampliarlos, es decir si logran ejercitar nuevos derechos se puede afirmar que la calidad de la democracia está siendo profundizada (Wampler, 2008).

La participación ciudadana colabora con el objetivo de lograr mayor justicia social, habilitando a los grupos excluidos a ser parte de la toma de decisiones, lo que redundaría en una distribución más justa de bienes, servicios y recursos públicos. La participación debe poder revertir la inequidad en la distribución del poder que se visualiza en el hecho de que quienes integran las instancias decisorias son aquellos con mayor peso económico y organización (Cunill, 1995). El objetivo es “trascender la relación inversa que se suscita entre la necesidad y la posibilidad de la participación, en términos de que quienes más necesitan participar son quienes menos pueden hacerlo” (Cunill, 1995: 7).

En síntesis, la participación aparece asociada a un gran conjunto de beneficios. No obstante, detrás del consenso acerca de las ventajas que reporta la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en la gestión pública, se esconden profundos desacuerdos políticos. Los enfoques que promulgan la participación oscilan entre visiones más instrumentales y aquellas que apuntan a la profundización, ampliación y radicalización de la democracia.

En tanto para algunos es funcional al sistema vigente y la consideran como procesos de consulta para obtener mayor información acerca del contexto y las necesidades de los ciudadanos o para legitimar las decisiones de terceros, para otros tiene un potencial transformador de las relaciones de poder a través del empoderamiento y concientización política de grupos excluidos, la toma de decisiones compartidas, el fortalecimiento de la sociedad civil.

Vinculadas a la primera orientación se encuentran las corrientes neoliberales, cuya opción por la sociedad civil enfatiza la responsabilidad de la ciudadanía, y se sustenta en que la mayor proximidad con el ciudadano redundará en mayor eficiencia. El planteo del otro extremo, enfatiza que el Estado debe garantizar derechos y que debe ser más eficiente y equitativo en la respuesta a las necesidades sociales, considerando que es necesario recurrir a nuevas relaciones entre Estado y ciudadanos.

## 2.4 La participación en el ámbito local

En los últimos años, la dimensión local<sup>11</sup> ha resurgido como campo de estudio y como espacio privilegiado para ensayar e impulsar procesos de democratización al interior de las fronteras del Estado Nacional, con lo que se pone de relieve la cuestión de la democracia local.

El ámbito local aparece como el más propicio para la participación, al ser un lugar de proximidad y fuente de identidad donde los ciudadanos pueden estar más motivados a la acción por sentimientos de pertenencia y arraigo, y los gobernantes más receptivos a sus demandas y propuestas. Es en los territorios locales donde puede darse una mayor implicancia de los ciudadanos en los asuntos públicos al poder visualizar claramente la influencia directa de las decisiones en su cotidianeidad y al poseer cierto nivel de comprensión al respecto de los problemas locales (Font et al., 2000).

Boisier señala que:

En términos de la cotidianeidad, pocos individuos son realmente ciudadanos nacionales (salvo en la acepción jurídica); la mayor parte de la población ejerce una suerte de ciudadanía local y en tales circunstancias, el destino de cada persona, su desarrollo personal a lo largo de su vida, la realización de su particular “proyecto individual de vida” depende estrechamente de lo que ocurra en su entorno cotidiano. (2002: 10)

Asimismo, se considera que el ejercicio de la participación en los ámbitos locales permite efectivizar el aprendizaje democrático, aprendizaje que luego puede ser trasladado a escalas mayores (Schugurensky, 2004).

El gobierno local puede relacionarse con la sociedad civil de varias formas: requerir su implicación en asuntos de interés del propio gobierno, jugar un rol de catalizador de las iniciativas de la comunidad, o asumir el liderazgo para dinamizar o promover la asociación comunitaria y la dimensión política de la misma.

Más allá del potencial de los ámbitos locales para la participación es necesario relativizarlo ya que existen ciertos riesgos y limitaciones. En la escala local, también los gobernantes pueden

---

<sup>11</sup> Arocena (2001) señala que la globalización a la vez que promueve procesos de homogenización y de universalización genera una explosión de las diversidades, lo cual ha redundado en un resurgimiento de lo local.

actuar desde relaciones patrimoniales o clientelares y, por otro lado, muchas de las decisiones que afectan la vida de la comunidad escapan a su poder de decisión y su margen de acción, lo cual puede desmotivar y frustrar los procesos participativos (Cunill, 1995).

### 3. Los presupuestos participativos

Dentro de las diversas experiencias de participación ciudadana ensayadas para extender, fortalecer y profundizar la democracia, y transformar al Estado y la gestión pública se encuentran los presupuestos participativos, considerados por gran parte de la literatura como una innovación democrática.

La acumulación proveniente de algunas experiencias de participación ciudadana, la ampliación de las competencias y recursos de los gobiernos locales y el aumento de partidos de izquierda al frente de los mismos son factores que han favorecido el desarrollo de los presupuestos participativos (Souza, 2001).

Si bien han surgido en América Latina a nivel municipal<sup>12</sup> impulsados por gobiernos de izquierda<sup>13</sup>, en quince años han evolucionado de forma tal que integran el listado de buenas prácticas para el “buen gobierno” recomendadas por instituciones internacionales de desarrollo (Goldfrank, 2006)<sup>14</sup>. Desde su creación hasta hoy los presupuestos participativos han sido implementados por partidos de diversas orientaciones ideológicas. Sin embargo, estos se diferencian en los objetivos que buscan, por lo que se evidencia que no es un “*instrumento técnico neutral*” (Goldfrank, 2006).

En su evolución y desarrollo se identifican tres etapas: una primera “*de experimentación*” que va desde 1989 a 1997 y que corresponde al inicio de los presupuestos participativos en Porto Alegre, Santo André, Belo Horizonte (Brasil)<sup>15</sup> y Montevideo (Uruguay); una segunda “*de masificación brasileña*” que abarca desde 1997 al 2000 y se caracteriza por la incorporación

---

<sup>12</sup> Cabannes (2004) da cuenta de algunos casos a nivel infra municipal y supra municipal.

<sup>13</sup> En general por gobiernos opositores al gobierno nacional.

<sup>14</sup> En 1996 la Conferencia “Hábitat 2” valoró al Presupuesto Participativo como una de las cuarenta mejores prácticas de gestión pública a nivel internacional.

<sup>15</sup> Si bien la literatura reconoce que existían experiencias previas a finales de 1970 en Brasil que pueden considerarse como pioneras en incluir la participación en el presupuesto (Lajes, Boa Esperanza, Diadema, Piracicaba, Vila Velha) (Pires y Martins, 2012: 101) los casos señalados han sido los más consolidados y difundidos.

del presupuesto participativo, aunque con variaciones, en más de 130 municipios de Brasil; y una tercera y última etapa a partir del 2000 denominada “*de expansión y diversificación*” debido a que varias ciudades latinoamericanas y europeas adoptan el modelo, también con modificaciones (Cabannes, 2004).

En 2010 se estima existían entre 795 y 1469 experiencias ubicadas tanto en América Latina, África, Asia, Europa como Norte América. En Latinoamérica más de 2000 municipios han desarrollado presupuestos participativos (Goldfrank, 2011). El número más elevado se registra a fines del año 2000: entre 510 y 920 (Sintomer et al., 2012). Algunos países como Perú y República Dominicana<sup>16</sup> han implementado políticas nacionales de presupuestos participativos a través de la promulgación de leyes que señalan la obligatoriedad de incluir procesos de participación en la confección del presupuesto.

En términos globales los casos han ido aumentando, no obstante, los PP no están exentos de cierta inestabilidad, existiendo gran cantidad de municipios que interrumpen la experiencia<sup>17</sup>.

### **3.1 Definición y características**

La importancia de estas instituciones participativas está dada por el hecho de que la ciudadanía puede intervenir directamente en la definición de una parte del presupuesto público. En la medida que el presupuesto puede ser considerado como el reflejo de las prioridades, políticas y acciones públicas que se diseñan para atender las necesidades de la población, se visualiza la relevancia de la participación ciudadana en el proceso de elaboración, implementación y control del mismo. No solo refiere a la apertura del presupuesto público, involucra un proceso amplio en donde los ciudadanos pueden tomar decisiones al respecto de la comunidad (Martins, 2010).

Si hasta ahora hemos entendido la participación como un medio de influencia sobre los representantes políticos o sobre los centros de decisión (Teorell et al., 2007), el presupuesto participativo propone un nuevo espacio público en el que los mismos ciudadanos elaboran

---

<sup>16</sup> Bolivia, Guatemala y Nicaragua también observan leyes que hacen obligatoria la inclusión de la consulta y control ciudadano en el proceso de presupuestación a nivel municipal, pero no explicitan que deba hacerse a través de presupuestos participativos (Goldfrank, 2011).

<sup>17</sup> Martins (2010) señala que en Brasil de 194 experiencias de presupuesto participativo entre los años 1989 y 2004 que involucran cuatro gestiones políticas, solo 26 municipios desarrollaron PP por más de tres gestiones, lo que significa el 13,4% del total.

propuestas para ser ejecutadas por las administraciones. En términos generales, eso significaría cambiar el sentido de la acción colectiva de la protesta a la propuesta. (Ganuza y Francés, 2011: 10)

Los presupuestos participativos en general aluden a procesos promovidos por las autoridades políticas que implican la participación de la ciudadanía para que sus preferencias sobre el uso de los recursos públicos puedan ser incorporadas en el presupuesto de gobierno (Ferla y Marzuca, 2009). Cabannes (2004b: 20) lo comprende como “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos”<sup>18</sup>.

Suponen la incidencia de la población en tres grandes momentos del ciclo del presupuesto público: la definición, la gestión y el control. Son desarrollados a partir de la puesta en práctica de una serie de instancias de articulación entre la sociedad civil y el gobierno con objetivos diversos: informar, identificar necesidades, deliberar sobre las prioridades y alternativas de solución, decidir acciones y obras públicas, gestionar proyectos, monitorear la ejecución y rendir cuentas.

Los presupuestos participativos son procesos que involucran tres dimensiones: *política*, en la medida que generan una redistribución de poder, interacción y compromisos entre autoridades y ciudadanos; *técnica*, al requerir y sustentarse en el aparato administrativo y sus competencias (la definición de lo posible, lo factible, lo viable); y *social*, ya que se fundan un rol activo de la ciudadanía y apuestan a la participación ciudadana como instrumento de cambio democrático. El resultado anhelado es multidimensional: un mejor Estado, una sociedad civil fortalecida, y relaciones virtuosas entre ambos.

Generalmente son estructuras y procesos de participación abiertos que involucran a organizaciones de la sociedad civil y a ciudadanos no organizados y habilitan la participación en la definición del destino de los recursos públicos según reglas que respetan tanto la voluntad de los ciudadanos como los procedimientos que requiere la toma de decisiones públicas (criterios técnicos, legales, financieros) (Avritzer y Santos, 2004).

---

<sup>18</sup> En inglés existe la expresión “participatory budgeting” que enfatiza el proceso (presupuestación) por sobre el resultado (presupuesto) (Sintomer et al., 2012).

Pueden concebirse así como herramientas al servicio de la gobernanza y el buen gobierno local, ya que son una forma de tomar decisiones sobre asuntos colectivos a partir de la generación de acuerdos entre las autoridades políticas y la sociedad civil (Ferla y Marsiglia, 2010) que redunda en la orientación de los recursos hacia los proyectos, obras y servicios considerados prioritarios.

No obstante, en la literatura no existe consenso acerca de cómo definir un presupuesto participativo, más bien se identifica una gran polisemia en torno al término. Bajo el rótulo de presupuesto participativo se agrupa a una heterogeneidad de procesos que difieren del poder otorgado a la ciudadanía y en lo que respecta a un cúmulo de elementos que hacen al diseño e implementación de las experiencias. Esta falta de acuerdos en los criterios mínimos y principios básicos que deben observar las prácticas para ser catalogadas como tales hace que procedimientos que se denominan presupuestos participativos en un lugar, no lo serían en otros (Sintomer et al., 2012).

En respuesta a este dilema se han propuesto definiciones mínimas, que a la vez que permiten diferenciarlos de otras experiencias de participación ciudadana, son lo suficientemente abarcativas para contener las distintas variaciones. En este sentido Sintomer et al. (2012) consideran que los presupuestos participativos son aquellos que cumplen con los siguientes requisitos: a) permiten la participación de los ciudadanos no electos en la definición o asignación de los recursos públicos; b) conllevan la creación de nuevas instituciones para canalizar la participación; c) son procesos más amplios que una sola reunión o un referéndum; d) la influencia ciudadana no se limita al barrio sino que debe poder afectar definiciones sobre la ciudad o algún nivel descentralizado; e) contienen alguna forma de deliberación, no alcanza con convocar a la ciudadanía a la discusión parlamentaria ni tampoco un proceso que no prevea la interacción entre los ciudadanos; f) incluyen rendición de cuentas sobre cómo la participación influyó en el presupuesto público.

No existe un modelo único de presupuesto participativo, sino que sus características varían según los contextos políticos, sociales y económicos (Wampler, 2000). “A pesar de tener (escasas) características comunes, los presupuestos participativos son importantes principalmente por su diversidad, flexibilidad y rápida adaptación a los contextos locales (más que por su singularidad)” (Cabannes, 2004: 40) (trad. a.). A continuación el cuadro 2 muestra los aspectos que presentan mayor divergencia entre las experiencias.

Cuadro N° 2: Diferencias entre los presupuestos participativos

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

Fuente: elaboración propia en base a Barragán, Romero y Sanz, 2011.

<sup>19</sup> Los casos en donde se pone a discusión el 100% del presupuesto por lo menos formalmente, como Mundo Novo o Porto Alegre entre 1991 y 2004 en Brasil, son excepcionales (Cabannes, 2004).

<sup>20</sup> En general las experiencias incluyen un mínimo de deliberación pero en los que se denominan “no deliberativos” el énfasis está puesto en la participación para la presentación y votación de propuestas.

### 3.2 Objetivos e impactos

¿Qué cambios se pretenden provocar y cuáles se han logrado mediante la participación ciudadana en las distintas etapas del ciclo de presupuesto público? A partir de la revisión de la literatura, y en particular de trabajos de investigación referidos a presupuestos participativos<sup>21</sup>, se presentan a continuación los objetivos que orientan las experiencias así como los impactos efectivos que derivan de su funcionamiento.

Las orientaciones políticas e ideológicas de las autoridades condicionan los objetivos que guían los presupuestos participativos<sup>22</sup>: eficiencia, mejora de las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía, legitimación de decisiones, aumento del consenso social, erradicación del clientelismo, redistribución de recursos a favor de los más desfavorecidos, fomento del compromiso cívico, democratización de la democracia, etc.

Los objetivos difieren del objeto que pretenden transformar: el actor estatal, el actor social, las relaciones entre ambos, la distribución de servicios y bienes públicos entre la población. Por lo tanto, dependiendo de los objetivos con que se implementa, el presupuesto participativo puede ser considerado un instrumento de gestión y planificación, un mecanismo para legitimar las decisiones gubernamentales, un proceso educativo, un instrumento político, un proceso de articulación Estado – sociedad civil, una política pública (Souza, 2001; Filgueiras, 2004).

Si bien los objetivos que se persiguen con la implementación de los PP son diversos, estos pueden agruparse en tres grandes tipos:

[...] El primero es administrativo: el presupuesto participativo se concibe como una forma de mejorar la eficiencia de la administración pública. El segundo es social: el presupuesto participativo debe tener un resultado social, como por ejemplo colaborar con la 'inversión de prioridades' (Brasil) o 'generar lazos sociales (lien social)' (Francia). El tercero es estrictamente político: la idea de 'democratizar la democracia'. (Sintomer, Rheinstetten case study; en Cabannes, 2004: 38) (trad. a.)

---

<sup>21</sup> La mayoría de las investigaciones se centran en la experiencia brasileña y más específicamente en los casos de Porto Alegre y Belo Horizonte.

<sup>22</sup> Una investigación que observó diversos PP en Brasil concluyó que el tipo de partido político que los implementa influye en los resultados (Souza, 2001).

A continuación se profundiza en los objetivos más importantes y se señalan casos exitosos para cada uno de ellos.

- *Reforma administrativa*

“Respecto a otras formas de democracia participativa [...], el Presupuesto Participativo constituye además un instrumento privilegiado de modernización del Estado porque toca el corazón de la gestión municipal” (Sintomer, 2004: 54).

En relación a la administración pública local se aspira a aumentar la credibilidad y legitimidad, ganar en transparencia y rendición de cuentas, eliminar prácticas clientelares y patrimonialistas, erradicar la corrupción, y desarrollar mayores capacidades en el aparato administrativo. En el fondo se encuentra la aspiración de mayor eficiencia y eficacia y mayor efectividad del gasto público para mejorar las condiciones de vida de la población. Algunas experiencias, en general las que se inscriben en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, enfatizan en la modernización.

El presupuesto participativo ha logrado efectos positivos en la organización interna municipal en ciudades como Porto Alegre, Belo Horizonte y San Pablo (Avritzer, 2004). “Así, es posible notar que la capacidad administrativa de las ciudades que practican el PP tiene que aumentar para que el PP tenga éxito” (Avritzer, 2004: 11). La administración abandona su aislamiento y las fronteras entre esta y la población se vuelven más porosas, lo que tiene como resultado mayor eficiencia, por ejemplo en la prestación de servicios<sup>23</sup>.

A partir del estudio de veinticinco casos en América Latina y Europa se evidencia que el presupuesto participativo ayudó a incrementar la recaudación de impuestos y disminuir la evasión, al tiempo que aumentó el aporte de trabajo comunitario y el cuidado de los espacios públicos, “evitando costos” (Cabannes, 2004). Para el período 1997-2000 en Brasil se constata que: “Los municipios que practicaban el Presupuesto Participativo tendían a presentar un volumen de ingresos tributarios más importante en todos los grupos de habitantes

---

<sup>23</sup> En Porto Alegre, entre 1990 y 1998, las toneladas de basura recolectada en las áreas urbanas se incrementaron de 186 a 296; y los kilómetros pavimentados por año ascendieron de 235 a 667 (Avritzer, 2004: 11).

y efectuaban gastos en inversiones un poco mayores, en términos relativos, comparados con otros municipios del país” (De Bremaeker, 2004: 65).

El aumento de la transparencia, la reducción de los niveles de corrupción y de clientelismo son reconocidos asimismo como logros de algunos procesos (Wampler, 2000; Avritzer, 2000, 2010; Cabannes, 2004). El hecho de que las prioridades y proyectos tengan que ser negociados colectivamente, mediante un método claro y en un proceso público, es un factor clave para alcanzar este resultado. Del mismo modo, al comunicarse el monto del presupuesto, los contenidos y los plazos incrementa la transparencia de la gestión (Cabannes, 2004).

Si bien estos resultados contribuyen a dotar de mayor eficiencia a la administración al mismo tiempo se relacionan íntimamente con el fortalecimiento de la democracia.

- *Mayor calidad democrática y ciudadanía activa*

La extensión, profundización y fortalecimiento de la democracia mediante el desarrollo de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en donde la ciudadanía tenga un rol más protagónico en el devenir de la comunidad, es un objetivo político con que se desarrollan algunos presupuestos participativos. Se pretende lograr relaciones de mayor confianza y proximidad entre los ciudadanos y el gobierno, e incrementar el control social, de modo de avanzar en calidad democrática.

Asimismo se aspira a generar procesos educativos que habiliten el aprendizaje cívico, redunden en una mayor conciencia política y en el desarrollo de una ciudadanía activa que opte por la acción colectiva para lograr cambios. Se enfatiza en el debate, el diálogo y la reflexión ciudadana sobre los asuntos públicos para la búsqueda conjunta de soluciones. Finalmente, se espera aportar a la construcción de una visión amplia y global de los problemas del municipio, y fomentar un sentimiento de solidaridad comunitaria que trascienda las reivindicaciones o necesidades particulares.

Un estudio acerca de las experiencias de Belo Horizonte y Porto Alegre concluye que disminuyó el peso de la estrategia de acudir a los mediadores políticos para obtener mejoras, recursos e inversiones para los barrios (Avritzer, 2004)<sup>24</sup>. Al transferir poder a la ciudadanía se debilitan las prácticas clientelares de relación entre gobernantes y gobernados, entre partidos y ciudadanos, y entre estos y dirigentes comunitarios para la distribución de recursos y beneficios públicos, por lo que el presupuesto participativo efectivamente contribuye a ampliar los “hábitos democráticos” (Avritzer, 2004). En este sentido, se fomenta la renovación de las prácticas de las asociaciones vecinales y de los ciudadanos, en particular de los liderazgos y de la forma de reclamar, demandar y acceder a bienes públicos. “El PP ha conseguido horizontalizar más las relaciones entre los individuos y volverlas más pautadas por reglas que por relaciones personales” (Avritzer, 2004: 11).

Por su parte, el análisis de la experiencia de los consejeros del presupuesto participativo de Rosario en 2005 da cuenta de que el proceso favoreció la incorporación de conocimientos y el desarrollo de habilidades y actitudes en los involucrados (ciudadanos, funcionarios municipales y políticos) (Lerner, 2009). Los ciudadanos conocieron distintas personas, organizaciones y realidades, y adquirieron información sobre la gestión pública; asimismo desarrollaron habilidades instrumentales (monitorear las acciones gubernamentales, contactar autoridades, priorizar, elaborar propuestas), analíticas (entender y analizar documentos oficiales y asuntos políticos), sociales (capacidad para interactuar) y deliberativas (escuchar, hablar en público, negociar, persuadir, tomar decisiones colectivas). Dentro de las actitudes destaca: una mirada más amplia y global de la ciudad, empatía con el gobierno, mayor confianza, sentido de eficacia política, tolerancia, solidaridad, búsqueda del bien común, sentimiento de pertenencia, interés en los asuntos públicos y comunitarios (Lerner, 2009)<sup>25</sup>.

En la misma línea, Wampler (2000) a partir del estudio de los casos brasileiros señala que actúan como “escuelas de ciudadanía”. Logran aprendizaje cívico y una ciudadanía activa en

---

<sup>24</sup> En Porto Alegre antes del PP 41% de las comunidades encuestadas recurrían a políticos para conseguir obras, mientras que luego del PP ninguna declaró utilizar esta estrategia. Por su parte, en Belo Horizonte antes del PP 60% de las comunidades reconocieron acudir a políticos para conseguir obras y solo 7% lo hicieron luego del PP (Avritzer, 2004: 12). Sin embargo, se advierte que los cambios en las prácticas políticas no pueden ser considerados definitivos, se requiere estar alerta ya que los viejos modelos subsisten (Avritzer, 2000; 2010).

<sup>25</sup> La participación logra equilibrar las inequidades de habilidades y conocimientos entre diferentes grupos: las personas que participaban por primera vez aprendían y cambiaban más que aquellos con experiencia previa; del mismo modo aprendían más los que tenían menor cantidad de años de educación formal que los de mayor nivel educativo (Lerner, 2009).

la medida que los ciudadanos reciben información, comprenden mejor sus derechos y responsabilidades ciudadanas así como las del gobierno, conocen las necesidades, la infraestructura disponible y los servicios a los que acceden las diferentes regiones, incorporan conocimiento técnico, interactúan con otros con mayor experiencia de participación y discuten entre sí sobre cómo asignar recursos.

- *Inclusión social y política*

Otro de los objetivos es lograr una distribución del poder más equitativa por lo que el desafío es incorporar a los ciudadanos en desventaja social, económica y política al proceso de toma de decisiones.

Algunos autores sostienen que los presupuestos participativos desafían la exclusión social y política, ya que los ciudadanos más pobres, excluidos de los ámbitos de poder tienen la oportunidad de hacer oír sus voces en un ámbito público y tomar decisiones políticas (Wampler, 2000; Avritzer, 2004). Se ha constatado que el perfil del participante medio del PP de Porto Alegre: “[...] es una mujer entre 35 y 40 años de edad, con 4 años de educación y con una renta de 2 a 4 salarios mínimos brasileños – entre 160 y 320 dólares”, lo que permite pensar en el empoderamiento de los sectores más pobres (Avritzer, 2004: 10)<sup>26</sup>. Las personas con menores ingresos tienden a involucrarse más que otras, las mujeres han llegado a ser mayoría en las asambleas y los jóvenes son muy activos (Fedozzi, 2000; en Sintomer et al., 2012: 7).

Desde otras perspectivas si bien se reconoce que el PP reduce la desigualdad en el poder de decisión que existe en la sociedad, se advierte que los muy pobres todavía continúan subrepresentados (Souza, 2001).

---

<sup>26</sup> Si bien en Porto Alegre todos los participantes tienen renta familiar más baja que la de una familia promedio de clase media baja, hay diferencias en los perfiles de los participantes de los distintos espacios: a nivel de los delegados se identifica mayor proporción de hombres, mayor escolaridad y mayor renta familiar que en los participantes de las asambleas iniciales (Marquetti, 2003).

- *Efectos redistributivos*

El desarrollo de presupuestos participativos se sustenta asimismo en la búsqueda de mayor justicia social, a través de una distribución más justa de los recursos -en general escasos- y de los bienes públicos.

La evidencia de algunas experiencias da cuenta de que las regiones y barrios más desfavorecidos son destinatarios de mayores recursos lo que se traduce en un mayor acceso a bienes públicos (servicios, obras y, en particular, infraestructura) (Marquetti, 2003; Avritzer, 2000; 2004; 2010). Una investigación en Porto Alegre para el período 1989-2004 demostró que existió una asociación entre la inversión per cápita en cada región y el nivel de pobreza (Marquetti, 2003)<sup>27</sup>. Del mismo modo, en el caso de Belo Horizonte entre 1993 y 2008 se constató que las inversiones se concentraron en las regiones donde el Índice de Calidad de Vida Urbana era más bajo (Avritzer, 2004; Wampler, 2012). En San Pablo un estudio evidenció que las inversiones en salud y educación que se realizaron en el marco del PP tuvieron como destino principal los distritos más necesitados (Cabannes, 2004b).

Las experiencias guiadas por este objetivo incluyen criterios de justicia distributiva para repartir los recursos de modo de revertir desigualdades. Distribuir los recursos en base a criterios que consideran la situación de la zona (calidad de vida, necesidades básicas insatisfechas, dotación de infraestructura, etc.) y la cantidad de población es fundamental para la “inversión de prioridades”.

Asimismo, diversas investigaciones demuestran que los ciudadanos que participan están dispuestos a aplazar sus propias necesidades de corto plazo por los intereses de otros que se visualizan como más urgentes (Wampler, 2008; Marquetti et al., 2008; en Wampler, 2012b) lo que se relaciona con la generación de solidaridad pero también con una mayor justicia social.

---

<sup>27</sup> Los indicadores utilizados para medir el nivel de vulnerabilidad fueron el porcentaje de madres con instrucción básica, el porcentaje de viviendas irregulares y el porcentaje de menores de 15 años.

- *Fortalecimiento del tejido social*

La transformación del tejido social mediante la revitalización de la sociedad civil, el fortalecimiento del asociativismo, el surgimiento de nuevas organizaciones y la generación de redes es otro de los fines y logros de las experiencias de presupuesto participativo.

El aumento de la solidaridad y las redes es favorecido en la medida de que no es posible incluir demandas individuales, sino que estas deben ser negociadas colectivamente. Un relevamiento denominado “Quién es el público del PP” conducido por Abers en 1995 en Porto Alegre evidenció que las asociaciones vecinales habían aumentado luego de cuatro ediciones del presupuesto participativo (De Grazia, 2004: 58).

### **3.3 Riesgos y limitaciones**

Existe una amplia literatura que analiza empíricamente los experimentos participativos promovidos por el Estado que sostiene que más allá de que las autoridades políticas realmente busquen devolver poder a la ciudadanía, y en particular a los excluidos, una serie de obstáculos se interponen en el logro de dicho objetivo (Abers, 2000).

Un primer conjunto de problemas tiene que ver con la implementación, y se relaciona con los límites que imponen los procedimientos burocráticos que deben observarse y que se oponen a la flexibilidad que requieren los procesos participativos. Asimismo debe enfrentarse la racionalidad que espera que se logren resultados rápidamente y con bajo costo, resultados que además se miden en términos de tiempo y recursos. Otro problema deriva de la gran cantidad de actores que intervienen en la definición y ejecución de políticas, que pueden tanto acompañar la idea como resistirla: diversas organizaciones de la sociedad civil, distintos niveles de gobierno, funcionarios, técnicos, políticos, mandos medios, directores de áreas, etc. Por último pueden existir grupos que se opongan a los cambios y tengan poder suficiente como para bloquear los procesos (Abers, 2000).

En segundo lugar, aparecen los problemas vinculados a las inequidades. El proceso democrático y los resultados esperados pueden verse vulnerados por problemas de poder y dominación a la interna de los ámbitos en la medida que grupos poderosos excluyan a los más desfavorecidos. La desigual distribución de recursos entre los ciudadanos (educación,

recursos económicos, tiempo, habilidades sociales y comunicativas, experiencia, auto confianza en la capacidad de incidir, etc.) puede constituir un obstáculo para la participación de ciertos grupos. Desde que el principal objetivo buscado por las experiencias de participación ciudadana es alterar la distribución de poder a favor de los grupos más desfavorecidos, si los espacios son cooptados por los grupos con mayor poder o recursos, este objetivo permanece inalcanzado.

El hecho de que algunos actores utilicen los ámbitos participativos solo cuando les conviene y cuando no intenten lograr sus objetivos por otras vías, también constituye una amenaza a la legitimidad, resultados y sostenibilidad de las instituciones (Fung y Wright, 2003).

En este sentido cobra relevancia el tema de la representatividad de los participantes y la legitimidad de las decisiones. ¿A quiénes representan los que participan? ¿La defensa de los intereses de los participantes obedece al interés general o más bien se movilizan por la defensa de intereses particulares? La cuestión es cómo evitar la “*corporativización del aparato estatal*” (Cunill, 1995) y cómo lograr que los resultados de la participación reflejen el conjunto de intereses de la ciudadanía.

En tercer término, la interacción de las organizaciones sociales con el gobierno puede amenazar su autonomía. Se destaca el riesgo de que los espacios de participación sean cooptados, manipulados y utilizados por el gobierno como una nueva forma de clientelismo<sup>28</sup>. La cooptación tiene lugar cuando la participación se estimula más con el fin de controlar a los participantes, o a sus líderes, que para darles poder (Abers, 2000). Esto tiene que ver con las desigualdades que existen entre el gobierno y los participantes en la medida en que el primero controla la información, los recursos, decide los temas a tratar, así como define las personas habilitadas a participar. Los riesgos mencionados constituyen una amenaza mayor en los casos en que la población no está habituada a un papel activo y gran parte debe enfocarse en sobrevivir (Souza, 2001).

¿Cuáles son los incentivos de las autoridades para abrir la participación? ¿Por qué querrán compartir el poder cuando fueron electos y cuentan con legitimidad electoral? Estas preguntas

---

<sup>28</sup> Algunos investigadores dan cuenta de que las formas de clientelismo sobreviven a pesar de la implementación del PP (Souza, 2001). Ottmann (2006) sostiene que las nuevas prácticas democráticas se construyen a partir de las prácticas políticas tradicionales (como el clientelismo) y, más que erradicarlas, las transforman.

son reveladoras de las intenciones de los gobernantes que en algunos casos pueden usar el presupuesto participativo con un fin instrumental, para mantener el status quo. Los espacios y procesos participativos resultan funcionales a la legitimación del gobierno, la información sobre las preferencias y necesidades de los ciudadanos redundan en un mayor control. El PP se torna en un instrumento para mantener a los políticos en el poder (Wampler, 2012b).

Las escasas motivaciones de los ciudadanos para participar en un contexto de exacerbación del individualismo y de descontento con la política y los representantes políticos se visualizan como un punto crítico. Asimismo se señala que la promoción de la participación ciudadana debe lidiar con que la forma más habitual en que la sociedad civil participa es la demanda, la reivindicación, el reclamo frente a cuestiones más bien concretas.

Se advierte que el presupuesto participativo más que generar mayor conciencia ciudadana, perspectiva amplia del territorio y solidaridad, puede constituirse en una pugna entre organizaciones o grupos de la comunidad por recursos escasos. Se vuelve un “Presupuesto Participativo demandista” en donde prevalece la lógica de presentación de reivindicaciones al Estado y los distintos colectivos se enfrentan para conseguir los beneficios públicos (Navarro, 2003).

En muchos presupuestos participativos que se enfocan en la resolución de necesidades inmediatas, en lo micro territorial, en la planificación anual, aparece el riesgo de que se deje de lado una planificación participativa de largo plazo, estratégica y que aborde el territorio de forma integrada. Montecinos (2012) al estudiar los presupuestos participativos de Uruguay, Chile y República Dominicana concluye que la incidencia está siendo muy focalizada en los espacios barriales y no en las políticas públicas de mayor impacto y complejidad territorial. Así, una limitante es que sus impactos se circunscriben a la esfera local, no pudiendo por tanto incidir o afectar otras escalas mayores donde se deciden áreas sustantivas para la vida de las personas.

Aunque esto no es negativo genera la interrogante de si en estas condiciones es posible avanzar en inversión de prioridades, equidad territorial, reducción de la pobreza y desafiar la exclusión social y política. El reto es promover una participación capaz de generar propuestas que aborden problemas más amplios y críticos para la vida de la comunidad. Por tanto la

pregunta es: ¿cómo lograr un rol más proactivo, una participación que aborde el mediano y el largo plazo?

Finalmente, no se puede olvidar que las instituciones participativas deben conciliar con los mecanismos de la democracia representativa, por lo que otra cuestión es ¿cómo lograr un vínculo virtuoso? Esto es relevante por dos motivos: en muchos casos las instituciones participativas solo son funcionales a las representativas, y en otros no se logran conciliar los roles de todos los actores intervinientes. Por ejemplo, en los presupuestos participativos el ejecutivo y las organizaciones sociales adquieren supremacía en la distribución de los recursos (Souza, 2001) por lo que el tema es cómo los representantes del legislativo local se relacionan con las nuevas instancias de participación.

### **3.4 Condiciones necesarias para el éxito**

El potencial de la participación ciudadana no se efectiviza en todas las experiencias. No todos los presupuestos participativos tienen el mismo nivel de éxito, mientras que algunos logran profundizar la democracia, otros fracasan y otros pueden ser ubicados en algún punto intermedio (Goldfrank, 2011).

Por ejemplo: “las políticas nacionales de PP no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación ciudadana a nivel local, la transparencia fiscal, ni gobiernos municipales eficientes” (Goldfrank, 2006: 4). El fracaso se explica por diseños más formalizados, que en general no promueven una participación abierta y deliberativa, y por obstáculos encontrados a nivel local: autoridades no afines, baja capacidad fiscal y administrativa, y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas (Goldfrank, 2006).

La puesta en práctica de un presupuesto participativo no garantiza por sí sola la consecución de efectos positivos, sino que estos son dependientes de un conjunto de factores. ¿Cuáles son las condiciones que se requieren para que las virtudes reseñadas puedan concretarse y los obstáculos y riesgos superados?

Goldfrank (2006) señala dos variables que afectan el éxito o fracaso de un presupuesto participativo: las condiciones que anteceden a la experiencia y el diseño institucional. A continuación se detallan las condiciones previas, luego se profundiza en el diseño

institucional y por último, se incorporan referencias a otros factores adicionales que también aparecen mencionados en la literatura.

- *Condiciones previas*

- a) Autoridades con voluntad política de compartir cierto grado de poder con la ciudadanía

Gobernantes comprometidos ideológicamente con la participación ciudadana, dispuestos a ceder espacios reales para la toma de decisiones al respecto de los recursos públicos es la primera condición que se requiere para que las experiencias sean exitosas<sup>29</sup>. Implica una verdadera opción por la participación, lo que garantiza que el proceso no sea manipulado políticamente sino que respete la autonomía de la sociedad civil. No obstante, la voluntad política es condición necesaria pero no suficiente, siendo “fundamental que la gente la reconozca y sienta que quienes están desempeñando cargos públicos apuestan a la participación” (Velásquez y González, 2003; en Souza 2001: 4).

El caso de Porto Alegre es un ejemplo claro de lo fundamental que resulta la presencia de voluntad política para lograr un cambio social. Mientras esta existió el proceso fue sumamente exitoso, tanto como para inspirar experiencias en todos los continentes. Sin embargo, en el 2008 el PP era una “cáscara vacía” debido a que los gobernantes no tenían igual interés en apoyar y estimular el aspecto deliberativo y la delegación de poder (Wampler, 2012b: 4-5)<sup>30</sup>.

- b) Tejido social denso y articulado

La existencia de organizaciones de la sociedad civil con tradición de trabajo conjunto, dispuestas a participar para la mejora del territorio y con autonomía del gobierno municipal es la segunda condición requerida. Debe producirse la conjunción de la voluntad de los actores

---

<sup>29</sup> Los incentivos para incluir a la sociedad civil se ven afectados por el grado de institucionalización de los partidos políticos: en un sistema en donde los partidos de oposición están fuertemente institucionalizados los actores políticos tienen menos incentivos para promover la participación (Goldfrank, 2006). Asimismo las cúpulas partidistas y los gobernantes son más afines a la participación ciudadana cuando esto no pone en riesgo su poder y acumulación electoral (Wampler, 2008; Resende, 2009; en Montecinos, 2012).

<sup>30</sup> En la misma línea Baierle (2011: 423) señala que el presupuesto participativo en Porto Alegre se ha estancado e incluso retrocedido en la transformación democrática, no logrando reformar el Estado y quedando limitado a la interacción Estado-sociedad.

políticos de ceder espacios para que los ciudadanos tomen decisiones al respecto del presupuesto, con la de los ciudadanos y sus agrupaciones para apropiarse de esos espacios e interactuar con el gobierno (Ferla y Marzuca, 2009).

c) Descentralización política, autoridad y recursos suficientes

El tercer requisito para un proceso con resultados positivos es contar con autoridades electas democráticamente, que tengan competencias para definir el destino de los recursos y al mismo tiempo posean fondos específicos para ejecutar los proyectos y obras que deriven del proceso. Sin embargo, el hecho de no disponer de presupuesto para que los ciudadanos definan obras concretas, no inhabilita que se pueda impulsar la participación, por ejemplo, para definir las prioridades a atender con recursos escasos.

d) Capacidades técnicas, gerenciales y políticas en el municipio

Disponer de personal técnicamente calificado, flexibilidad frente a los procedimientos burocráticos, habilidades necesarias para articular con actores con lógicas e intereses diferentes (liderazgo, coordinación, planificación, diálogo, negociación, comunicación) se constituye en la cuarta condición asociada al éxito de las experiencias.

En particular, la capacidad para implementar los acuerdos se torna crucial para el éxito del proceso participativo, lo cual se relaciona con la disponibilidad de recursos y capacidades de gestión. Tanto el análisis de los proyectos seleccionados para anticipar plazos, estimar recursos económicos y humanos requeridos, como los aspectos vinculados a la gestión (procedimientos de licitaciones, compras) deben ser considerados ya que su omisión puede significar un escollo importante para cumplir los compromisos asumidos, con el riesgo de deslegitimar el proceso.

La integración de las áreas burocráticas entre sí y de estas con los actores políticos contribuye en el dinamismo de los procesos. Algunos autores (Wampler, 2000; Avritzer y Cambraia, 2009) agregan que además es deseable, en particular en los casos en donde hay mayor población, que la burocracia esté descentralizada de modo de ajustar el funcionamiento a las características del territorio.

Estas capacidades pueden no estar disponibles al inicio, ya que no son innatas al aparato gubernamental, pero en estos casos deben ser desarrolladas; reformar el aparato administrativo para la nueva manera de formular y gestionar políticas es una parte muy importante de las experiencias (Wampler, 2000).

e) Marco normativo que habilite y estimule la participación ciudadana

Por último, se considera que un marco normativo que por lo menos no desestime la participación ciudadana favorece el éxito de los presupuestos participativos.

La voluntad política, el capital social, los recursos y la descentralización política recogen mayor nivel de acuerdo en ser consideradas indispensables; las otras condiciones anotadas serían favorables pero no requeridas (Goldfrank, 2006).

▪ *Diseño institucional*

No existe consenso a nivel académico sobre la importancia del diseño institucional<sup>31</sup>, ni acerca de qué elementos de este tienen mayor incidencia en el éxito de las experiencias, y tampoco al respecto de si algunos factores afectan positiva o negativamente a los resultados (Goldfrank, 2006; Font et al., 2000).

a) ¿Enfocarse en el corto o el largo plazo?

Mientras que algunos sostienen que lo mejor es enfatizar en las necesidades más inmediatas, en cuestiones prácticas y concretas como obras públicas específicas que tienen la virtud de ser visibles, otros opinan que esto redundaría en una participación instrumental que va en detrimento del debate sobre cuestiones más estratégicas y la planificación a largo plazo. Una tercera interpretación es que lo ideal es combinar ambas perspectivas. Lo importante es que la participación pueda generar resultados e impactos sobre cuestiones relevantes en la vida cotidiana de las personas.

---

<sup>31</sup> Hay quienes atribuyen a la voluntad política el mayor peso y consideran que las características del modelo son secundarias, y quienes asignan gran parte de la responsabilidad a estas últimas; pero “[...] sí hay un amplio acuerdo en que no existe una fórmula mágica de aplicación universal: cada tema exige la busca [sic] del mecanismo concreto más adecuado para encauzar su debate y resolución” (Font et al., 2000: 124).

b) ¿Estructura informal o formal?

Este aspecto remite a la cuestión de cuánto grado de formalidad es aconsejable y las respuestas oscilan desde la defensa de los modelos abiertos y flexibles para preservar su dinámica y evitar la burocratización y/o la manipulación de los participantes (Avritzer y Cambraia, 2009; Cabannes, 2004b) hasta el respaldo de la necesidad de formalizar el proceso a través de una ley para asegurar su continuidad y características.

c) ¿Individuos u organizaciones de la sociedad civil?

Existen experiencias que convocan a todos aquellos que quieren participar y otras que favorecen la participación de los grupos organizados, tanto una como otra opción tienen ventajas y desventajas. La última alternativa se sustenta en que se concibe a las organizaciones como interlocutoras y representantes de los valores, intereses y propuestas de la comunidad; sin embargo, el modelo de base asociativa viene mostrando sus limitaciones en particular en torno al supuesto de la representatividad (Font et al., 2000). ¿Los grupos participantes en los procesos son representativos del tejido asociativo? ¿Los asistentes son representantes de sus propias organizaciones? En un contexto de baja participación en organizaciones ¿estas representan efectivamente a la población? (Font et al., 2000).

[...] Se corre el riesgo de que la participación funcione como factor de exclusiones, con los gobiernos dialogando solamente con los ciudadanos ya organizados, muchos de los cuales tienden a tornarse ciudadanos profesionales, que hablan la lengua del gobierno y se apropian de la participación de base, perpetuándose como representantes. Por ello la idea de participación directa es muy importante, porque permite, en tesis, reconstruir permanentemente los procesos representativos. Caso contrario, es casi inevitable la formación de jerarquías de participantes, generando graves desigualdades en la apropiación de los beneficios de los procesos participativos, en lo que se refiere a obras y servicios, y a la construcción de autoridad en el diálogo con el poder público. (Baierle, 2004: 64)

Por su parte, la convocatoria a los ciudadanos interesados conlleva el problema de que los “[...] procesos de autoselección de los participantes derivan en una serie de sesgos participativos a tener en cuenta” (Font et al., 2000: 127). Algunas investigaciones muestran que a pesar de que las convocatorias sean abiertas, en la práctica participan mayoritariamente

ciudadanos organizados (Nylen, 2003). Con respecto a los sesgos puede ser que se favorezca la participación de aquellos con más recursos para hacerlo.

En definitiva, para que los mecanismos sean considerados legítimos es necesario que contengan a la heterogeneidad de la población o, dicho de otro modo, que el proceso logre representar los distintos intereses presentes en la comunidad, y en particular defender a los grupos más desfavorecidos. Para ello es esencial generar una estrategia adecuada para la convocatoria, la selección y la participación de los ciudadanos. En este sentido algunas experiencias combinan la participación directa de los ciudadanos con formas representativas ya que para que los procesos puedan tener calidad deliberativa deben encuadrar el diálogo entre un número limitado de participantes.

#### d) Deliberación y decisión

La deliberación es indispensable para el logro de algunos objetivos, como por ejemplo para que los procesos funcionen como “escuelas de ciudadanía”. Para arribar a consensos, construir una visión amplia del territorio y sus necesidades, desarrollar la tolerancia y la solidaridad es necesario el encuentro e intercambio cara a cara. La característica distintiva de la deliberación es que los participantes escuchan las posiciones de cada uno y generan las decisiones después de la debida consideración del colectivo (Fung y Wright, 2003).

Más allá del aspecto deliberativo, todos los enfoques acuerdan en la relevancia de que los participantes tengan cierto poder de decisión<sup>32</sup>. “Brindar voz es un importante paso adelante, pero la evidencia demuestra que los procesos deliberativos en sí mismos son insuficientes para promover el cambio social. Es la combinación de voz y voto la que promueve los cambios” (Wampler, 2012b: 5) (trad. a.).

Wampler (2012b) sostiene que hay una serie de principios que permiten generar el cambio social, por lo que las experiencias que menos los respeten menor posibilidades tendrán de generar dicho cambio, y viceversa. Estos principios son: *dar voz* a los ciudadanos de forma inclusiva, habilitando un proceso deliberativo de calidad en sentido horizontal y vertical, *dar poder de decisión (voto)*, incluir criterios de justicia social para la distribución de los recursos,

---

<sup>32</sup> Adicionalmente, la capacidad de agencia, la posibilidad de afectar las decisiones, debe ser percibida por los participantes.

y promover la transparencia. Como ejemplo menciona casos de PP en China que han hecho avances en incrementar *la voz* de los ciudadanos pero no tanto *el voto*, por lo que tienen un carácter consultivo. Si bien esto no anula la posibilidad de generar efectos positivos, estos serán de corto plazo, como la mejora de la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, la atención de ciertas necesidades, y no implicarán una reforma política (Wampler, 2012b).

e) Reglas de juego e información disponibles y accesibles para la población

Las reglas que rigen el proceso (montos, criterios, etapas, plazos, requisitos, procedimientos) deben estar claras y ser conocidas por los participantes. La articulación de ciudadanos y gobernantes en el presupuesto participativo implica establecer mecanismos para que los actores políticos conozcan lo que piensan y demandan los ciudadanos, y para acercar la información que necesita la ciudadanía para desarrollar una participación responsable.

f) Unidad territorial pertinente

Finalmente, es deseable que el proceso esté organizado de modo que la dimensión del territorio sobre el que se va a tomar decisiones no desaliente la acción colectiva. Esto hace a la definición de una escala territorial que refleje una identidad y sentido de pertenencia colectivos y permita una gestión de proximidad que acerque naturalmente a los potenciales participantes.

▪ *Otros elementos condicionantes*

Adicionalmente, los resultados de los presupuestos participativos varían en función del tiempo transcurrido desde su inicio, siendo las experiencias que llevan más de cinco años las que logran mayores cambios (Wampler, 2002: 63). En gran medida esto obedece a que durante ese lapso de tiempo se desarrollan habilidades y aprendizajes que mejoran la calidad del proceso de decisiones y permiten fortalecer la esfera pública.

Otra cuestión que afecta el éxito es el grado de implementación de los acuerdos y la percepción que tienen los ciudadanos a este respecto. Un proceso en que la influencia de la participación ciudadana es poco significativa se aleja del ideal de calidad, por lo que es

importante observar el grado de cumplimiento y de respeto de las decisiones y el nivel de satisfacción de los actores implicados.

El hecho de que los productos del proceso participativo (decisiones, recomendaciones, ideas o propuestas al gobierno) se concreten resulta primordial, ya que de lo contrario pueden generarse mayores niveles de insatisfacción en los ciudadanos, desmotivando la participación y deslegitimando las convocatorias, con el riesgo de que “como nadie participa” se opte por eliminar la participación y recentralizar las estructuras. El tiempo que se tarda en atender e incorporar los planteos de la comunidad influye asimismo en el éxito, ya que el no respeto de los plazos genera frustración.

Uno de los límites más importantes para la participación es el tiempo que están dispuestos a dedicar los ciudadanos a la vida política. El tiempo disponible no solo es finito sino que se encuentra tensionado por múltiples intereses, por lo cual “será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada” (Font et al., 2000: 118).

La realización de las obras definidas es algo muy efectivo para dotar de legitimidad al proceso, ya que la materialización de las decisiones tomadas significa que han sido respetadas<sup>33</sup>. Por tanto el éxito tiene que ver no solo con que exista la posibilidad de influir en la toma de decisiones, lo que es dependiente de la voluntad política, sino también con la efectividad del proceso, lo que se relaciona con la capacidad de implementar los acuerdos.

La experiencia señala que la participación crece a medida que se visualiza que los procesos son confiables para la toma de decisiones (Avritzer, 2000; Goldfrank, 2002, 2006; Wampler, 2000). La cantidad de participantes no es un tema menor ya que se vincula a la representatividad de quienes participan y afecta la legitimidad de las decisiones.

La participación parece aumentar cuando los ciudadanos reconocen la existencia de una relación directa entre el tiempo que dedican al PP y los cambios en políticas que de ello resultan. Los ciudadanos que inicialmente no participaban en el PP son arrastrados a dicho proceso cuando se hace claro que el principal modo de asegurar las obras públicas o los cambios más amplios en políticas públicas es a través de la participación en el PP. (Wampler, 2000: 25) (trad. a.)

---

<sup>33</sup> Incluso resulta más importante la efectiva satisfacción de las demandas que la cantidad de propuestas que pueden ser realizadas (Santos, 2002).

### 3.5 Alcance de las transformaciones

Más allá de los beneficios potenciales que el presupuesto participativo puede habilitar, en la medida en que las condiciones de partida, el diseño institucional y los objetivos de los procesos (o en términos de Goldfrank, 2006: “las intenciones de los diseñadores” que se plasman en el diseño y hacen a las condiciones de partida), son disímiles, también lo son los resultados e impactos que logra cada experiencia. Por lo tanto, es diferente lo que se puede esperar o pedir de los PP, la profundidad del cambio que pueden provocar.

Sintomer et al. (2012) a partir del estudio empírico de presupuestos participativos proponen seis modelos conceptuales de participación que presentan distintos impactos<sup>34</sup>. Solo en el modelo denominado “democracia participativa” los ciudadanos se constituyen en un cuarto poder (diferente del legislativo, ejecutivo y judicial), tiene lugar una resolución cooperativa de los conflictos y se logra mayor justicia social. En los otros modelos la participación tiene un carácter legitimador de las decisiones tomadas por los actores políticos, o no genera un cambio en las relaciones de poder o en la lógica de distribución de los recursos públicos.

En la misma línea de advertir que no todos los PP tienen los mismos impactos, Wampler (2012b) diferencia entre aquellos que son implementados para producir un cambio social y una renovación política que puede ser combatir el clientelismo, el protagonismo de los expertos en el proceso de toma de decisiones o el predominio de los partidos políticos y aquellos que solo pretenden generar modificaciones marginales en el status quo de forma de que los gobernantes puedan mantenerse en el poder (*pseudo presupuestos participativos*)<sup>35</sup>. En estos casos los presupuestos participativos más que para transformar la forma de tomar decisiones fueron usados para legitimar las políticas de los gobernantes y para dar una imagen de que el gobierno estaba comprometido con la participación (Wampler, 2008).

---

<sup>34</sup> Los modelos difieren en los siguientes elementos: contexto socio político (actor central en el proceso: Estado, sector privado o sociedad civil; orientación política del gobierno local), orientaciones normativas (marco ideológico y objetivos para la promoción de la participación); reglas y procedimientos (tipos de reglas, capacidad de incidencia de los participantes, calidad deliberativa); dinámica de la acción colectiva (peso de la sociedad civil, impactos); relación entre la política convencional y el proceso de participación (combinación, uso instrumental, sustitución); fortalezas, debilidades y desafíos (Sintomer et al., 2012).

<sup>35</sup> Algunas perspectivas refieren a estos procesos como: “presupuestación participativa ‘light’ que ha perdido su alma” (Baierle, 2007; en Sintomer et al., 2012: 10) (trad. a.).

### Capítulo III. Marco Metodológico

Este capítulo refiere a la metodología, las técnicas de investigación y las unidades de análisis.

#### 1. Técnicas de investigación y unidades de análisis

Dado que la investigación releva la perspectiva de los actores involucrados en el presupuesto participativo de San Carlos, utiliza técnicas cualitativas: entrevistas semi-estructuradas y análisis de documentos.

En relación a las primeras se conformó una *muestra según propósitos*: “Esta es una estrategia en la cual escenarios particulares, personas o eventos son seleccionados deliberadamente con el fin de obtener información importante que no puede ser conseguida de otra forma” (Maxwell, 1996: 68)<sup>36</sup>. Así, se entrevistaron a personas consideradas *informantes clave* en función de la temática de estudio: referentes de los proyectos seleccionados en el presupuesto participativo, autoridades del gobierno local (Municipio de San Carlos), técnicos y profesionales del Municipio, y autoridades y técnicos del gobierno departamental (Intendencia de Maldonado).

Se realizaron un total de veintiún entrevistas (la mayoría individuales)<sup>37</sup>, tratando de recoger las miradas de los actores relevantes (ver cuadros N° 3 y N° 4). La cantidad de entrevistas consideró criterios de suficiencia de los datos, por lo que se evaluó el nivel de saturación de la información recolectada.

Las entrevistas fueron realizadas y grabadas bajo reserva de confidencialidad, por tanto, las opiniones brindadas se analizan y presentan sin identificar la identidad. Al tomar como principal insumo de análisis al discurso de los entrevistados, se privilegia la utilización de citas literales que ejemplifican las respuestas e ideas más representativas.

---

<sup>36</sup> Weiss (1994; en Maxwell, 1996) señala que en realidad muchos estudios cualitativos no usan muestras sino paneles, ya que entrevistan a las únicas personas, que por su expertise o por haber sido testigos de un evento, les pueden brindar la información necesaria.

<sup>37</sup> Las pautas de las entrevistas se incluyen en el anexo 1.

Cuadro N° 3: Entrevistas realizadas

Cantidad	Entrevistados	Lugar
5	Gobierno municipal: Alcalde, Concejales, Director de Unidad de Obras, Servicios y Políticas Sociales	Municipio de San Carlos - Unidad de Obras, Servicios y Políticas Sociales
5	Profesionales del Municipio (asesores técnicos): contador, psicóloga, asistente social, arquitecta, ingeniero agrónomo	Municipio de San Carlos – Intendencia de Maldonado
8	Organizaciones y ciudadanos referentes de proyectos aprobados de la ciudad de San Carlos, la zona rural y la zona balnearia	Sede de las organizaciones y domicilio de los entrevistados
3	Gobierno departamental: Intendente, Directora Unidad de Descentralización y técnico de la Unidad de Participación	Intendencia de Maldonado

Cuadro N° 4: Características de los referentes de proyectos entrevistados

Zona	Tipo de organización	Vínculo anterior con Municipio	Sexo	Estado del proyecto
<b>Rural</b>				
Las Cañas	Sociedad de fomento	No	M	Ejecutado
Pueblo Edén	Comisión vecinal	Sí	M	Ejecutado
<b>Balnearia</b>				
El Chorro	Grupo de vecinos	Sí	F	En ejecución
Buenos Aires	Comisión vecinal	Sí	M	En ejecución
<b>Ciudad de San Carlos</b>				
Deportes	Club de fútbol	Sí	M	Ejecutado
	OSC de promoción social	No	F	Ejecutado
Otros	Asociación	No	F	Ejecutado
	Comisión fomento	Sí	F	Ejecutado

A su vez, se participó de una reunión de la Comisión de Seguimiento del Presupuesto Participativo (COSEPP) integrada por funcionarios del Municipio y el Director de la Unidad de Obras, Servicios y Políticas Sociales, el día 6 de noviembre de 2013. El trabajo de campo se realizó entre el 6 de noviembre y el 16 de diciembre de 2013.

Como información secundaria sobre el caso de estudio se analizaron diferentes fuentes:

- Documentos elaborados en el marco de las consultorías: “Apoyo al proceso de descentralización en el departamento de Maldonado”, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República (2008)<sup>38</sup>; y “Acompañamiento en el diseño e implementación del

<sup>38</sup> En particular han sido de mucha utilidad los insumos elaborados a partir del componente “Gestión del Territorio” que tuvo a su cargo la experiencia piloto: “Fortalecimiento del relacionamiento de la Junta Local de San Carlos con la sociedad civil a partir del proceso del presupuesto participativo”.

Presupuesto Participativo 2010 – 2015” (octubre 2010 - mayo 2011). En ambas experiencias la autora integró los equipos técnicos responsables de la intervención lo que brindó la oportunidad de conocer el territorio, su identidad, sus recursos, sus actores, ayudó a comprender sus lógicas de interacción y fue clave para despertar interés por el tema.

- Información proporcionada por el Municipio de San Carlos y el Gobierno departamental de Maldonado: bases de datos, informes técnicos, actas de reuniones, reglamentos y materiales de difusión.

Por su parte, para la sistematización y análisis de las experiencias nacionales de presupuestos participativos se recurrió a revisión bibliográfica, búsqueda de información en las Web institucionales, consulta de materiales de difusión elaborados por las intendencias departamentales y contactos telefónicos o vía correo electrónico con informantes clave (autoridades y técnicos referentes de las experiencias así como académicos) para aclarar o profundizar en alguna información.

## **2. Aclaraciones metodológicas**

En primer lugar, señalar que si bien las entrevistas a los referentes de la sociedad civil fueron individuales las personas fueron seleccionadas y convocadas desde su condición de representantes de las organizaciones y colectivos de los cuales forman parte, por lo que se asume que sus opiniones y visiones son representativas.

En segundo lugar, es importante aclarar que el componente subjetivo está presente en los estudios que utilizan estas metodologías, influyendo tanto en el investigador como en los entrevistados.

Finalmente, y en relación con las opciones metodológicas realizadas, se reconocen las limitaciones que derivan de tomar en cuenta solo a los referentes de la sociedad civil cuyos proyectos fueron aprobados. Si bien la decisión obedece a razones de tiempo y recursos, es necesario advertir sobre posibles sesgos en la información proporcionada. De todos modos, se considera un valioso punto de partida para otras investigaciones que deberán incorporar estas perspectivas no consideradas.

## Capítulo IV. Los presupuestos participativos en Uruguay<sup>39</sup>

Luego de haber sentado las coordenadas teóricas y metodológicas en torno al objeto de estudio, resulta pertinente situar el tema en la realidad nacional. Esto implica una mirada sobre el proceso de descentralización en Uruguay, al ser el escenario en que se desarrollan los presupuestos participativos. Asimismo desafía a analizar y comparar las distintas experiencias uruguayas, para posteriormente profundizar en el caso de San Carlos.

### 1. Panorama sobre la descentralización

Históricamente Uruguay puede definirse como un país centralista y estadocéntrico, ya que el Estado ha sido el agente monopólico en la construcción nacional, concentrando el poder en términos políticos y territoriales (OPP, 2009). Hasta hace solo tres años existían únicamente dos niveles político-administrativos: el nacional y el departamental<sup>40</sup>. En el ámbito municipal coexistían diversas formas institucionales que, salvo contadas excepciones, detentaban competencias administrativas y eran sumamente dependientes de los gobiernos departamentales. Como consecuencia, el nivel local presenta grandes debilidades para gobernar los territorios. “La centralización como fenómeno socio organizativo ha producido un debilitamiento y una desvalorización de lo local” (Arocena, 2001: 93).

El tercer nivel estaba compuesto por juntas locales: comunes, de gestión ampliada y autónomas (electivas y designadas). Todas estaban integradas por cinco miembros honorarios, denominados ediles locales, y mantenían un vínculo jerárquico con la Intendencia, no siendo personas jurídicas. Las primeras, creadas y designadas a iniciativa del intendente, tenían como principal función la desconcentración administrativa y un rol asesor y propositivo. Por su parte, las juntas de gestión ampliada y las autónomas requerían de una ley para su creación,

---

<sup>39</sup> La República Oriental de Uruguay cuenta con una población de 3.286.314 habitantes (95% es población urbana) y una extensión territorial de 176.215 km<sup>2</sup> (INE, 2012). El territorio nacional se encuentra organizado en diecinueve departamentos (divisiones político-administrativas). Montevideo, la capital nacional, reúne al 40% de la población. El PBI para el año 2012 asciende a 52.521 millones de dólares (tipo de cambio promedio diciembre 2012: \$U 19,304). Está categorizado como un país de Índice de Desarrollo Humano alto y ocupa el tercer lugar a nivel regional (PNUD, 2013). En el 2005 accede por primera vez al gobierno nacional el Frente Amplio, coalición de izquierda, que fue nuevamente electa en 2010.

<sup>40</sup> El gobierno y la administración de los departamentos están a cargo de un intendente, autoridad ejecutiva, y una junta departamental que constituye la autoridad legislativa. En ambos casos el mandato tiene una duración de cinco años. Las juntas departamentales están integradas por treinta y un ediles honorarios, en donde el lema vencedor tiene asegurada la mayoría absoluta automática.

que en cada caso debía precisar sus facultades y atribuciones. El gobierno departamental debía trasladar por lo menos el 70% de las rentas que se produjeran dentro de la jurisdicción de cada junta autónoma para la prestación de servicios y atención a necesidades de la localidad. Las electivas eran conformadas a partir del voto de los ciudadanos inscriptos en el registro electoral. Debido a imprecisiones, ambigüedades, vacíos legales y diferencias de criterios, eran frecuentes los problemas de interpretación de las atribuciones, competencias y procedimientos del marco normativo de las juntas locales (Guinovart, 2007).

A su vez, el país se ha caracterizado por la centralidad de los partidos políticos en el rol de articuladores de las demandas sociales, hecho que sumado a la preponderancia del Estado sobre la sociedad civil, ha generado una cultura ciudadana cuyos principales rasgos son la pasividad y la demanda. El centralismo también se ha sedimentado en las mentalidades, lo que se refleja en “la falta de iniciativa local, en la actitud de espera del maná que vendrá del centro para calmar las necesidades más elementales” (Arocena, 2001: 94).

Sin embargo, en distintos momentos de la historia nacional esta configuración centralista ha cedido paso a algunas tendencias descentralizadoras que han dejado como principales saldos la progresiva consolidación del nivel departamental a partir de la transferencia de recursos y competencias<sup>41</sup>, la creación de tres juntas locales autónomas y electivas (San Carlos en Maldonado, Bella Unión en Artigas y Río Branco en Cerro Largo) que permitió acumular experiencia de gestión y gobierno local, y avances en la desconcentración de algunos Ministerios (Ferla y Marzuca, 2009).

A fines del siglo XX Uruguay, al igual que el resto de los países latinoamericanos, se suma a un nuevo impulso descentralizador que se plasma en dos hechos relevantes: la puesta en marcha a partir de 1990 de una experiencia de descentralización participativa intra departamental en Montevideo como resultado de la asunción por primera vez de la fuerza política de izquierda (Frente Amplio) en el gobierno subnacional<sup>42</sup>; y la reforma constitucional de 1996<sup>43</sup> (Ferla y Marzuca, 2009).

---

<sup>41</sup> Sin embargo, existe un desbalance entre las atribuciones, competencias y recursos previstos en la normativa, y las que efectivamente desarrollan las intendencias para atender las necesidades cotidianas de la población.

<sup>42</sup> Desde entonces el Frente Amplio se ha mantenido en el gobierno departamental.

<sup>43</sup> La Constitución de 1997 obliga al Estado a descentralizarse (Art. 50 y 262), distinguiendo por primera vez la materia municipal de la departamental. No obstante, recién a finales del año 2009 se concretan las leyes que reglamentan la puesta en práctica de dichas aspiraciones.

El esquema de organización del Estado fue puesto en tensión a partir de la aprobación y entrada en vigencia de la “Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana”<sup>44</sup> que creó el tercer nivel de gobierno y administración, y que aboga por la profundización de la descentralización política, la desconcentración de la gestión y la promoción de la participación ciudadana. Efectivamente en 2010 se crearon ochenta y nueve municipios en el país, cuyas autoridades (alcalde y cuatro concejales municipales) constituyen la primera generación de gobernantes locales electos por la ciudadanía<sup>45</sup>. Esta ley estableció que las tres juntas locales autónomas y electivas que existían en el país se convirtieran en municipios manteniendo tanto sus jurisdicciones como las facultades de gestión que les habían sido otorgadas previamente (Artículo 22, Ley 18.567).

El mayor aporte del novel nivel municipal es contar con autoridades electas, la incorporación de la perspectiva territorial para la identificación y solución de necesidades, la valoración de los territorios como fuente de identidad y la desconcentración de la gestión. Asimismo abre la oportunidad para lograr mayor eficiencia y eficacia de las políticas públicas, articular actores gubernamentales y estimular la participación ciudadana, desarrollando formas de gobierno multinivel.

Sin embargo, el tercer nivel de gobierno al no contar con personería jurídica, surge muy vinculado al departamental tanto en su margen de decisión, en sus competencias como en sus recursos, y debe sortear ciertas indefiniciones o vacíos en la normativa. “La debilidad en la clarificación de roles, funciones y competencias parece ser una de las características del proceso de descentralización histórico del Uruguay” (Ferla, Silva, Zuasnabar, 2011: 60).

En este marco, para aprovechar las oportunidades se requiere desarrollar capacidades, clarificar roles y funciones, aumentar la coordinación, y dotar de mayores recursos a los municipios en base a criterios acordados. Los principales desafíos pasan por construir una visión global de los departamentos en sintonía con las aspiraciones locales, readecuando los roles, estructuras y procesos de las intendencias, y avanzar gradualmente en la transferencia de competencias y recursos hacia lo local.

---

<sup>44</sup> Ley N° 18.567 y las leyes 18.644, 18.653 y 18.659.

<sup>45</sup> Estas autoridades fueron electas con un porcentaje de votos en blanco o anulados muy elevados (50% promedio para el país) lo que evidencia una gran debilidad al inicio del proceso.

La descentralización y la participación ciudadana se encuentran actualmente en el centro del debate académico e integran un lugar importante en las agendas de gobierno, por lo que resulta relevante poder aportar a la mejor comprensión y profundización de una forma de relacionamiento entre el Estado y la sociedad a nivel subnacional que pone en jaque la construcción institucional.

## **2. Características de las experiencias de PP del país**

Los presupuestos participativos en Uruguay han surgido a iniciativa de los gobiernos departamentales liderados tanto por partidos políticos de izquierda como de derecha. El hecho de que sean experiencias promovidas por gobiernos de segundo orden constituye una particularidad del caso uruguayo, ya que a nivel internacional los PP en general son implementados por gobiernos locales. Esto tiene su explicación en el desarrollo histórico del país y la fuerte impronta centralista (Ferla, Marzuca y Silva, versión no publicada, en edición 2014). Sin embargo, no surgen en una tabla rasa, sino que recogen las acumulaciones de plebiscitos, referéndums y de variados ámbitos de participación desde donde organizaciones de la sociedad civil han desarrollado acciones de incidencia política y de promoción comunitaria.

El departamento de Montevideo ha sido pionero en la inclusión de la participación ciudadana en la elaboración presupuestal, sus antecedentes se remontan a la última década del siglo XX. Fue recién en el período de gobierno 2005-2010 cuando las Intendencias de Cerro Largo, Florida, Maldonado, Paysandú, Rivera y Salto, comenzaron a implementar presupuestos participativos en sus respectivos departamentos dando lugar a procesos con características diferentes (ver cuadros N° 5 y N° 6).

Salvo Cerro Largo y Salto, que discontinuaron el desarrollo del PP a partir del período de gobierno que inició en 2010, las restantes cinco experiencias continúan activas<sup>46</sup>.

Así, alrededor de un tercio de los departamentos del país (siete de diecinueve) han incursionado en la inclusión de la participación en el proceso de elaboración presupuestal<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> En el anexo 2 se incluye una descripción de cada proceso, excepto el caso de Maldonado que se detalla en el capítulo V.

De los dos departamentos que no continuaron con la política de presupuesto participativo, solo uno atravesó un cambio de partido político en el gobierno. Por su parte, tres de los casos que lo continuaron siguieron bajo el gobierno que los había impulsado originariamente y otros dos lo hicieron a pesar del cambio de partido (ver cuadro N° 5). Actualmente están en funcionamiento presupuestos participativos gestionados por los tres partidos con mayor peso en la política nacional, que se ubican tanto a la izquierda como a la derecha de la escala ideológica.

Cuadro N° 5: Experiencias departamentales de presupuesto participativo

Departamento	Habitantes (INE, 2011)	Año inicio PP	Partido político promotor	PP 2010 – 2015	Partido político 2010-2015
Montevideo	1.319.108	1990	Frente Amplio	Sí	Frente Amplio
Maldonado	164.300	2005	Frente Amplio	Sí	Frente Amplio
Paysandú	113.124	2005	Frente Amplio	Sí	Partido Nacional
Florida	67.048	2007	Frente Amplio	Sí	Partido Nacional
Rivera	103.493	2007	Partido Colorado	Sí	Partido Colorado
Salto	68.088	2008	Frente Amplio	No	Partido Colorado
Cerro Largo	84.698	2008	Partido Nacional	No	Partido Nacional

Fuente: elaboración propia

## 2.1 Semejanzas y diferencias

Debido que a nivel nacional no se cuenta con un marco regulatorio de la participación ciudadana, cada experiencia tiene una impronta particular resultando en un conjunto heterogéneo. Al comparar los casos en función de los promotores, el grado de institucionalización, los objetivos, los dispositivos para la participación, el relacionamiento ciudadano, las etapas, los participantes, las modalidades de participación, el grado de poder delegado, la definición de reglas, la dimensión territorial a la que refieren las decisiones, los responsables y el alcance temporal, se evidencian tanto similitudes como diferencias.

Al respecto de las primeras, se destaca que han surgido gracias al impulso y liderazgo de las autoridades políticas de los gobiernos departamentales, no existiendo experiencias que hayan tenido como origen la demanda de la sociedad civil. En la medida en que no existen

---

<sup>47</sup> Es importante señalar que a partir de la creación de municipios la gran mayoría de los presupuestos departamentales toman como insumo los planes municipales, que en general se elaboran en consulta con la ciudadanía.

disposiciones que obliguen a la construcción participativa de los presupuestos públicos, el desarrollo de presupuestos participativos depende de la decisión política del Intendente. Si bien los tres partidos con mayor peso han desarrollado PP, la mayoría de los procesos (cinco) han sido promovidos por iniciativa de la izquierda.

Adicionalmente, al no haber normativas que asignen un carácter vinculante a la participación, el respeto de la voluntad ciudadana depende también del compromiso que asuman los gobernantes.

En general, los PP han aparecido en el contexto de apuestas por la profundización de la descentralización y la participación ciudadana. Las experiencias, aunque con matices, comparten los objetivos de profundizar la democracia, construir ciudadanía, lograr mayor equidad y justicia social, aumentar la transparencia (Chavez, 2011b) y construir nuevas relaciones Estado – sociedad civil.

Los principales dispositivos creados para participar son la presentación de propuestas por parte de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil y la votación para seleccionar las iniciativas a concretar. Por tanto, los procesos no enfatizan en el componente deliberativo (Chavez, 2011). Solo una experiencia incluye la deliberación previa a la votación (ver cuadro N° 6). “Las urnas son el principal mecanismo para dirimir los “conflictos” participativos” (Sánchez, 2012: 96).

Unido a lo anterior, los ciclos de los procesos son similares, pudiendo resumirse en las siguientes etapas: lanzamiento y difusión, presentación de propuestas, análisis de viabilidad, votación, ejecución, seguimiento y rendición de cuentas. La modalidad privilegiada para la ejecución de proyectos que impliquen a organizaciones de la sociedad civil es la gestión compartida.

Asimismo las experiencias se asemejan en que abren al debate ciudadano una parte del presupuesto destinado a inversiones; las definiciones en torno a los gastos administrativos y de funcionamiento, los salarios y las obras estratégicas se mantienen en la órbita exclusiva del gobierno (Ferla et al., versión no publicada, en edición 2014).

En todos los casos a la hora de asignar recursos, recoger propuestas y tomar decisiones, el territorio se subdivide por localidades, zonas o barrios. Sin embargo, no se identifican criterios de justicia social para la asignación de los recursos, que se distribuyen en partes iguales en las subdivisiones territoriales.

En general constituyen convocatorias universales, abiertas tanto a organizaciones como a ciudadanos no organizados con interés en participar. En algunos casos la edad (que varía entre los 14 y los 18 años) o la vinculación con alguna organización constituyen requisitos para poder presentar propuestas; del mismo modo la edad define quiénes pueden votar.

La modalidad privilegiada de participación es la directa o como representantes de organizaciones de la sociedad civil, solo un caso da cuenta de la elección de delegados por zona que participan del seguimiento del PP (ver anexo 2.2).

Se habilita la presentación de propuestas de interés general referidas a áreas sociales, deportivas, ambientales, recreativas y culturales, equipamientos e infraestructura (Ferla et al., versión no publicada, en edición 2014). Dentro de las propuestas presentadas y aprobadas priman las referidas a temáticas sociales (como la salud y la educación) y las vinculadas a infraestructura y accesibilidad urbana (Sánchez, 2012).

En relación a la definición de reglas pueden caracterizarse como procesos *heterorreglados*. Si bien en algunos casos las evaluaciones, que constituyen la base para incorporar modificaciones al diseño, incorporan las opiniones de los participantes, el diseño de las reglas de juego es potestad exclusiva de las autoridades departamentales.

Por su parte, las principales diferencias se ubican en el grado de poder que se transfiere a la ciudadanía, los dispositivos para canalizar la participación y difundir el proceso, los actores responsables y el alcance temporal de las experiencias.

El monto sobre el que puede tener injerencia la ciudadanía, las posibilidades que ofrece el modelo de tomar decisiones vinculantes y de definir el contenido de las decisiones -como por ejemplo las áreas en las que se pueden presentar iniciativas-, así como las etapas en las que se puede intervenir, son los principales indicadores del grado de poder delegado.

En este sentido se evidencia que los PP habilitan distintos niveles de participación, en un extremo se ubican aquellos que generan instancias informativas y consultivas, como asambleas para priorizar temas o recoger insumos, y reservan la decisión a los representantes políticos. En el otro extremo se encuentran los PP que desarrollan procesos más complejos, que incluyen priorización temática, presentación de ideas o propuestas, intercambio ciudadano, instancias para decidir cuáles aprobar (asambleas o votaciones), gestión compartida y mecanismos para el seguimiento y control.

En algún punto intermedio se sitúan aquellos en que los actores políticos definen previamente las áreas en las que se pueden presentar propuestas (por ejemplo obras de infraestructura urbana para el propio barrio) y los que a la hora de analizar las iniciativas de los ciudadanos utilizan criterios que exceden el análisis de viabilidad técnica, económica, normativa, incluyendo otros que refieren a definiciones del cuerpo político.

Por su parte, mientras que en algunas experiencias las decisiones deben circunscribirse a un barrio, en otras pueden abarcar el distrito, la sección o la zona, y en algunos tomar como referencia territorial a la localidad, la ciudad o el departamento.

Con respecto a la difusión, si bien al inicio del proceso todas las experiencias comienzan con una etapa en donde se informan los objetivos, las reglas y el ciclo previsto, se identifican diferencias en los medios utilizados: prensa (escrita, espacios radiales y televisivos), medios electrónicos (webs, facebook, blogs), folletería (afiches, adhesivos, volantes), convocatorias telefónicas, servicio 0800, comunicaciones en las facturas, y encuentros cara a cara entre referentes del gobierno, ciudadanos y organizaciones de las diferentes zonas o distritos.

En relación a los responsables, se observa que más allá de que todos los procesos reservan al intendente las definiciones políticas, esta figura concentra más atribuciones en algunas experiencias que en otras, donde actores técnicos o de algunas direcciones tienen mayor injerencia.

Vinculado al alcance temporal, se identifican ciclos quinquenales, bienales y anuales. Finalmente, en algunos casos se evidencian procesos de evaluación y reformulación de los modelos que van en la línea de mejorar las divisiones territoriales, propiciar que las propuestas sean colectivas, reformular los ciclos para resolver mejor la ejecución, e incluir la

participación ciudadana en el seguimiento. Algunas experiencias prestan especial atención a favorecer la participación de la población joven.

Cuadro N° 6: Principales características de los presupuestos participativos en Uruguay

Departamento	Ciclo	Última edición	Monto /proyecto (U\$S)	Nivel de participación	Requisitos de participación
Montevideo	Bienal	2013 - 2014	116.279	Consulta, decisión, gestión compartida y control	OSC, > 16 años (*)
Maldonado	Quinquenal	2010 - 2015	s/d	Consulta	Sin requisitos
Paysandú	Anual	2013	s/d	Consulta, decisión, gestión compartida y control	Propuestas: aval de 20 vecinos. Votación: >14 años
Florida	Bienal	2012 - 2013	5.800	Consulta (áreas definidas por la IM), decisión, gestión compartida y control	>16 años en representación de OSC
Rivera	Quinquenal	2010 – 2015	s/d	Consulta (obras referidas al barrio), validación de la decisión del gobierno	OSC, > 18 años, Asambleas: inscripción previa
Salto	Bienal	2009 - 2010	s/d	Consulta, deliberación, decisión, gestión compartida y control	Propuestas: 2 OSC Votación: > 16 años
Cerro Largo	Anual	2008	7.000	Consulta, decisión, gestión compartida y control	OSC, > 16 años

Fuente: elaboración propia.

(\*) Pueden presentar propuestas los menores de 16 que cuenten con el aval de una organización o persona mayor de 18 años.

## **Capítulo V. El presupuesto participativo de San Carlos**

Este capítulo inicia con la descripción y análisis de la política de presupuesto participativo del departamento de Maldonado<sup>48</sup>, ya que constituye el marco en que se desarrolla el PP objeto de estudio. En segundo lugar, incluye la caracterización de la localidad de San Carlos. Posteriormente describe los distintos procesos de presupuesto participativo de San Carlos, haciendo foco en el análisis del modelo de la experiencia que inició en 2010.

### **1. El presupuesto participativo de Maldonado**

A partir del acceso del Frente Amplio al gobierno de Maldonado en 2005, y en línea con la concepción ideológica del partido, se impulsaron transformaciones que apuntaron a la desconcentración administrativa, la descentralización gubernamental, el fortalecimiento de los ámbitos locales y la promoción de la participación ciudadana.

Las principales acciones fueron: a) la creación de oficinas desconcentradas, b) la creación de la Unidad de Descentralización y de la Comisión Mixta de Descentralización, c) la integración de cinco juntas locales comunes, d) el envío al Parlamento de una propuesta para la declaración de autonomía y electividad de las juntas, e) la distribución de los recursos en el territorio en función de la superficie, la cantidad de población, las necesidades básicas insatisfechas, y la contribución de recursos derivados del turismo de cada localidad, y f) la apertura de diversos espacios de participación ciudadana (Ferla y Marzuca, 2009).

En este marco, se habilitó la participación en la elaboración del presupuesto quinquenal. En cada localidad se realizaron asambleas para recibir sugerencias y definir prioridades, en las que participaron las autoridades departamentales y locales, ciudadanos y organizaciones

---

<sup>48</sup> Maldonado se ubica en el sur este del país. Desde 2010 su territorio se divide en ocho municipios: Aiguá, Garzón, Ciudad de Maldonado, Pan de Azúcar, Piriápolis, Punta del Este, San Carlos y Solís (ver anexo 3). 97% de la población del departamento es urbana y el 52% se concentra en la capital, la ciudad de Maldonado. A pesar de ser uno de los departamentos más pequeños del país (4793km<sup>2</sup>) es el tercero más poblado, con una densidad de población de 34,3 hab/km<sup>2</sup> (INE, 2012). Entre 2004 y 2011 ha registrado el mayor crecimiento poblacional del país. Desde 1996 tiene un saldo migratorio interno positivo, y presenta un porcentaje de población nacida en otro departamento superior a la media nacional (INE, 2012). Posee la tasa de empleo más elevada del país (61%). Los valores del ingreso medio mensual de los hogares lo ubican como el segundo departamento mejor ubicado, después de Montevideo (INE, 2012). Las principales actividades se relacionan con el turismo, rubro al que siguen la ganadería, la agricultura, la pesca y la explotación minera.

sociales. Las juntas locales jugaron un rol importante en la consulta, sistematización y seguimiento de las propuestas provenientes de la sociedad civil de cada localidad.

El proceso no fue homogéneo en el departamento lo que se relaciona estrechamente con disparidades en las instituciones políticas locales y en las trayectorias asociativas, de movilización y de participación del tejido social. Mientras la mayoría de las juntas habían sido recientemente integradas luego de más de una década en que funcionaron solo con un secretario administrativo, la Junta Local Autónoma y Electiva de San Carlos presentaba mayor infraestructura, dotación de funcionarios y recursos, experiencia en el gobierno del territorio, autoridades electas y experiencia previa de relación con la comunidad en lo referente a la elaboración del presupuesto.

Por lo tanto, salvo en el caso de San Carlos, que contó con un porcentaje del presupuesto departamental para definirlo y elaborarlo localmente, y que creó una estrategia propia para instrumentar el PP, en el resto de las juntas locales adquirió un carácter de consulta. Sin embargo, se avanzó en que el presupuesto departamental se elaborara considerando las propuestas de la ciudadanía (Ferla y Marzuca, 2009).

En 2010 cuando inició un nuevo período de gobierno y el Frente Amplio volvió a ganar las elecciones manteniendo a De los Santos como Intendente, la consulta ciudadana a la hora de la elaboración presupuestal volvió a replicarse. El área de Participación Ciudadana de la Unidad de Descentralización fue responsable del diseño y apoyó el desarrollo del PP en los recientemente instalados municipios, excepto en San Carlos donde nuevamente lo asumió el gobierno municipal.

El proceso se organizó en las siguientes etapas: relevamiento de aspiraciones a través del contacto del gobierno local con las organizaciones e instituciones de cada municipio; capacitación a los ciudadanos para la formulación de proyectos mediante talleres participativos que fomentaron el intercambio y la reflexión sobre las necesidades locales; seguimiento y acompañamiento para la formulación de los proyectos; selección y priorización de las propuestas; ejecución; y rendición de cuentas. Las propuestas que se incluyeron en el presupuesto quinquenal fueron seleccionadas por los gobiernos municipales y la mayoría se derivó a las direcciones departamentales para su implementación (IdeM, 2011), restando visibilidad y quedando desdibujado su origen como proyectos del PP.

La adhesión a la propuesta fue diferencial, solo los municipios con mayor influencia en las áreas rurales realizaron la totalidad de los pasos sugeridos (Aiguá, Garzón y Solís). La premura de los tiempos por el hecho de tener que elaborar el presupuesto en los primeros seis meses de gobierno, coincidiendo con el proceso de adaptación de las autoridades a su nuevo rol institucional y la novedad de la experiencia para muchos, fue una limitante para el desarrollo del PP. En un contexto institucional en donde la sola tarea de presupuestación resultaba sumamente compleja, la incorporación de la participación ciudadana desbordaba las capacidades (IdeM, 2011).

Adicionalmente, otras dos cuestiones condicionaron el desarrollo del PP a nivel departamental:

*El problema principal fue que la iniciativa era externa a cada municipio, venía de lo departamental hacia lo local. La iniciativa para generar un PP genuino, efectivo, motivado, tiene que ser del propio organismo municipal y no puede venir de afuera. [...] tiene que venir desde el órgano hacia lo técnico como hicieron en San Carlos, no viceversa. Acá fue bien viceversa. Un equipo técnico departamental proponiéndole al órgano municipal un instrumento y una metodología para hacerlo. Ese fue el principal problema. Se pudo subsanar en forma diversa en cada lugar. La segunda cuestión fue que no estaba claro, ni en ningún momento había sobre la mesa un consenso de qué implica un PP. (Entrevista técnico Gobierno departamental)*

## **2. Caracterización de la localidad de San Carlos**

El Municipio de San Carlos se ubica a 15 kilómetros al norte de la ciudad de Maldonado (ver anexo 3). Tiene una superficie de 1651 km<sup>2</sup> (34% del territorio departamental) y una densidad de 19,2 hab/km<sup>2</sup>. Abarca tanto suelo urbano como rural (98% de la superficie) y tiene una importante zona costera sobre el océano atlántico en donde se encuentran diversos balnearios.

La población asciende a 31.720 habitantes (INE, 2011), lo que representa el 19% de la población del departamento<sup>49</sup>. Acompañando la tendencia departamental, la población total del Municipio aumentó en el período intercensal 2004 – 2011 (ver anexo 4). Cerca de un tercio de los habitantes de San Carlos nacieron en la localidad, 11% en otro lugar de Maldonado, y 24% en otro departamento del país (OMT, 2013).

---

<sup>49</sup> El anexo 4 presenta la población (2004 y 2011), superficie y densidad del Municipio por localidad.

La ciudad de San Carlos<sup>50</sup>, que concentra el 87% de la población del Municipio constituye el centro de la localidad ya que cuenta con importante dotación de equipamiento e infraestructura. Junto a las ciudades de Maldonado y Punta del Este, conforma una aglomeración con características metropolitanas que la destacan como un área de alta diversificación socioeconómica, con peso a nivel nacional (Ferla et al., versión no publicada, en edición 2014).

En la zona rural se destaca Pueblo Edén, un centro poblado ubicado en un singular entorno serrano que reúne al 0,3% de la población (85 personas). En cuanto a las características de los habitantes, resalta por ser la zona donde hay mayor peso relativo de las personas de más de 65 años, por el hecho de que más de la mitad declara como máximo nivel educativo primaria, y por la cantidad de hogares (nueve de cada diez) que presentan al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI)<sup>51</sup> (ver cuadro N° 7).

La zona balnearia, que concentra al 12% de la población (3950 personas), abarca realidades bien diferentes. Algunos fraccionamientos inicialmente concebidos como balnearios progresivamente se han ido transformando en núcleos de establecimiento de población permanente, incluso desde la ocupación ilegal de terrenos. Este proceso ha traído aparejada la demanda de regularización, infraestructura y servicios. El caso paradigmático lo constituye el Balneario Buenos Aires que sobresale por tres características: en el período intercensal 2004 - 2011 su población se triplicó, presenta la población menos envejecida (un cuarto de la misma tiene entre 0 y 14 años) y un poco menos de la mitad de los hogares presentan por lo menos una NBI (ver cuadro N° 7).

Por otro lado, el balneario La Barra, originariamente un pueblo de pescadores, es actualmente un importante polo de atracción turística con numerosos servicios, por lo que sus demandas se asocian a los requerimientos del turismo de nivel internacional y de alto poder adquisitivo.

En cuanto a las características de la población no han diferencias significativas entre el resto de los balnearios. La Barra y El Tesoro, y Manantiales y El Chorro se destacan como las

---

<sup>50</sup> Fue fundada por los españoles en 1763 por motivos estratégicos y militares en su campaña de colonización del continente. Su nombre emana del Rey de España Carlos III de Borbón, por lo que a los habitantes se les denomina "Carolinos".

<sup>51</sup> Para el cálculo de las NBI de los hogares se consideran las condiciones de la vivienda, el abastecimiento de agua, la energía para alumbrar, la evacuación de excretas y el hacinamiento.

zonas donde la población ha alcanzado mayores niveles educativos y por el menor porcentaje de hogares con NBI (ver cuadro N° 7).

Cuadro N° 7: Características de la población del Municipio de San Carlos según zona (distribución)

Zona	Sexo		Edad			Nivel educativo <sup>52</sup>				NBI <sup>53</sup>
	M	H	0 a 14	15 - 64	65 o más	Primaria	Ciclo Básico	Bachillerato	Terciario o superior	
Ciudad de San Carlos	52	48	23	65	12	28	33	24	11	15
El Edén	53	47	19	67	14	55	17	23	4	90
Balneario Buenos Aires <sup>54</sup>	50	50	26	67	7	23	29	27	16	48
La Barra - El Tesoro	51	49	22	69	9	13	24	30	19	14
Manantiales – El Chorro	51	48	17	73	10	15	33	29	21	13

Fuente: elaboración propia en base a INE, Censo 2011.

Actualmente la base fundamental de la economía de San Carlos es el turismo y las actividades derivadas (en especial durante el verano), y en segundo lugar la actividad agropecuaria. Desde mediados del siglo XX con el impulso turístico y las modificaciones en el sistema carretero, paulatinamente va adquiriendo una faceta de ciudad dormitorio de trabajadores zafrales o permanentes. Asimismo, el entorno rural cambia sus características productivas, expandiéndose el fenómeno de las chacras turísticas y la forestación, mientras sigue creciendo la población urbana tanto por la despoblación del campo como por la recepción de inmigrantes de otros departamentos.

Desde el punto de vista político – institucional, en el año 1949 se declaró la autonomía de la Junta Local de San Carlos (Ley N° 11.250) y en 1994 las autoridades pasaron a ser electas por el voto ciudadano (Ley N° 16.569)<sup>55</sup>. A partir de entonces la normativa estipula que el gobierno departamental debe trasladar a la localidad el 90% de las rentas que se generan en su jurisdicción para atender las necesidades de la población. Estos antecedentes han permitido no

<sup>52</sup> Máximo nivel educativo alcanzado de las personas entre 21 y 65 años de edad.

<sup>53</sup> Porcentaje de hogares que presentan al menos una NBI.

<sup>54</sup> Incluye Santa Mónica y Edén Rock.

<sup>55</sup> Desde el punto de vista jurídico hay bastante consenso en considerar que la ley que declaró la electividad de las autoridades supuso al mismo tiempo un recorte de la autonomía, ya que al designar taxativamente las competencias se perdieron potestades del órgano, pasando a ser fundamentalmente administrativas.

solo disponer de una mayor dotación de recursos humanos<sup>56</sup>, maquinaria e infraestructura que otras localidades, sino también acumular experiencia de gestión territorial, en donde ha sido clave la articulación tanto con el gobierno departamental como con la comunidad.

En 2010 debido a la entrada en vigencia de la ley de creación del tercer nivel de gobierno en el país, la Junta Local Autónoma y Electiva de San Carlos se transformó en Municipio. El gobierno local siguió estando constituido por cinco miembros, sin embargo cambiaron las denominaciones de los cargos: el Presidente de la Junta pasó a ser el Alcalde, que adquirió carácter remunerado, y los Ediles Locales pasaron a ser los Concejales Municipales, que continúan siendo honorarios.

San Carlos sobresale a nivel departamental por poseer una fuerte identidad cultural, social y territorial (“carolina”) y un tejido social con presencia de variadas organizaciones, con fuerte inserción local y con capacidad de interlocución.

Con sus aciertos y errores el territorio ha desarrollado tres experiencias de presupuesto participativo (2000-2005, 2005-2010, 2010-2015). Más allá de que pueden identificarse diferencias entre ellas, comparten las siguientes características: han surgido a iniciativa de las autoridades políticas; el gobierno local ha estado bajo el liderazgo del Frente Amplio; han tenido un alcance temporal de cinco años; y d) han referido al presupuesto de inversiones de la localidad.

San Carlos constituye un caso excepcional en la realidad nacional en la medida que los presupuestos participativos han tenido un carácter mayoritariamente local, y por tanto una identidad propia. Las autoridades del tercer nivel de gobierno han asumido gran parte de las decisiones sobre qué modelo diseñar y también en gran medida la ejecución del proceso, sobre todo a partir del año 2005.

El trayecto recorrido es relevante ya que permite contextualizar la experiencia que nos ocupa, arrojando luz sobre el modelo de PP escogido en 2010 y los resultados alcanzados hasta la fecha. A continuación se detalla cada experiencia, profundizando en el caso de estudio.

---

<sup>56</sup> El Municipio cuenta con aproximadamente 300 funcionarios.

### 3. Las experiencias de presupuesto participativo del período 2000 – 2010

Los primeros antecedentes de inclusión de la participación en la elaboración del presupuesto de la localidad de San Carlos se remontan al año 2000. Anteriormente:

[...] los presupuestos de inversiones de la Intendencia se realizaban en sus oficinas, en la capital departamental, alejados del territorio al cual iban destinados los planes particulares. Las autoridades de las Juntas Locales muchas veces se enteraban de las obras al comienzo de las mismas, al momento del arribo de las máquinas. (Municipio de San Carlos, 2013)

*Hasta ese año prácticamente no había participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos quinquenales en la Intendencia de Maldonado, y por supuesto en la Junta Local de San Carlos. Nosotros nos enterábamos de las cosas cuando ocurrían. Yo recuerdo ver desembarcar en un barrio determinado máquinas y empezar a hacer una obra, y los vecinos no tener la menor idea de qué estaba pasando. Pero lo que era peor era que ni la Junta Local tenía idea [...]* (Entrevista técnico municipal)

[...] *había un doble autoritarismo en la forma de gobernar. Estaba el autoritarismo del propio gobernante local y encima estaba el autoritarismo del gobernante departamental, que quizás por un tema de equilibrio cualquiera que fuera Intendente no tenía demasiado interés en que el que fuera Presidente de la Junta Local de San Carlos destacara.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

En el año 2000 cuando el Frente Amplio ganó por primera vez la presidencia de la Junta Local Autónoma y Electiva<sup>57</sup> inició una consulta ciudadana con el fin de recoger insumos para armar el proyecto de presupuesto quinquenal de inversiones de la localidad. La estrategia desarrollada fue la creación de comisiones asesoras (obras, cultura, deporte, medio ambiente, tránsito<sup>58</sup>), integradas por ciudadanos propuestos por los partidos políticos con presencia en el gobierno local. Estas comisiones, que tenían el cometido de identificar necesidades y recolectar demandas de las diversas zonas, oficiaban de interlocutoras entre los barrios y la Junta Local, y se sumaban a trabajar en la planificación del presupuesto.

---

<sup>57</sup> Si bien el Frente Amplio ganó la presidencia de la Junta se encontraba en minoría ya que solo dos de los cinco miembros eran de este partido político. A su vez, en el gobierno departamental había sido electo nuevamente el Partido Nacional (ver anexo 5).

<sup>58</sup> La que funcionó mejor y adquirió mayor protagonismo fue la comisión de obras.

El gobierno local armó su presupuesto considerando sus aspiraciones y las de los ciudadanos, pero sin saber cuánto del presupuesto departamental le sería trasladado. Este proceso fue puesto en jaque en la medida que una gran cantidad de propuestas incluidas no pudieron ser concretadas. La brecha entre las aspiraciones locales plasmadas en el presupuesto enviado a la Intendencia y lo efectivamente ejecutado en el territorio fue significativa<sup>59</sup>. No obstante constituyó un avance en la planificación desde lo local y en la consulta ciudadana.

Es recién en el año 2005 cuando, en el marco de la política departamental de inclusión de la participación en la definición del presupuesto, el proceso comienza a ser denominado “presupuesto participativo”. Como se ha señalado, las características particulares de San Carlos permitieron que desplegara una estrategia propia de PP, por lo que constituyó una experiencia diferente a la del resto de las localidades de Maldonado.

El presupuesto participativo local, si bien fue diseñado y desarrollado por las autoridades de la Junta Local (donde ahora el FA tenía mayoría), contó con el respaldo del gobierno departamental, condición indispensable en un contexto de escasa autonomía del órgano local. El Intendente no solo asignó recursos para que San Carlos pudiera ponerlos a consideración ciudadana, sino que respetó la forma de proceder y las decisiones del Municipio. El presupuesto departamental para el rubro inversiones fue de U\$S 60:000.000 para el quinquenio y a San Carlos le correspondieron aproximadamente U\$S 12:000.000 (20% del presupuesto departamental). La Junta Local puso a consideración de la ciudadanía el 100% de su presupuesto de inversiones.

Según los actores políticos y sociales, en esa oportunidad el PP se desarrolló con los objetivos de: a) conocer las necesidades de los ciudadanos y las organizaciones sociales del territorio e incorporar sus propuestas en la toma de decisiones; b) propiciar el conocimiento de las necesidades y el intercambio entre diferentes grupos y actores de la comunidad; c) lograr mayor equidad en la distribución del presupuesto y la satisfacción de necesidades; d) construir ciudadanía, a través de la participación responsable de los vecinos en los asuntos públicos, generando mayor corresponsabilidad entre ciudadanos y gobernantes; y e) transparentar la gestión y rendir cuentas (Bastarrica y Ferla, 2008).

---

<sup>59</sup> El presupuesto elaborado por el gobierno local para el período ascendía a U\$S 14:000.000, de los cuales efectivamente se ejecutaron U\$S 4:000.000. Fuente: entrevista integrante Gobierno municipal.

Para el lanzamiento oficial del PP se realizó una asamblea a la cual se convocó a ciudadanos y organizaciones sociales mediante medios de prensa y contacto telefónico. Consistió en un encuentro entre las autoridades locales y departamentales y la comunidad, en donde los primeros situaron el PP en la política departamental e informaron acerca del proceso, y las organizaciones y vecinos plantearon sus demandas, necesidades y propuestas. Con estos insumos la Comisión Asesora de Obras de la Junta Local, creada en el período de gobierno anterior e integrada por vecinos en representación de los partidos políticos, realizó recorridos a los diferentes barrios y zonas de San Carlos para continuar relevando necesidades y propuestas. Estas, después de haber sido analizadas en su viabilidad de modo general por el equipo técnico pero sin un análisis de costos, fueron organizadas para someterse al debate ciudadano.

Posteriormente se pasó a una etapa de priorización de las propuestas. Para ello se subdividió al territorio en cinco regiones: zona balnearia, y cuatro zonas urbanas que agruparon los barrios de la ciudad. La forma de priorizar no fue homogénea: en cada región de la ciudad se realizaron asambleas donde los participantes podían votar por cinco propuestas, mientras que en la zona balnearia la priorización estuvo a cargo de una agrupación de organizaciones, la Coordinadora de la Costa. Cada región asimismo eligió a dos delegados mediante el voto para participar en una Comisión de Seguimiento de la fase de ejecución.

En el entendido de que las propuestas de los ciudadanos eran coincidentes con las necesidades de infraestructura y servicios que el gobierno consideraba debían ser atendidas, la Junta Local optó por incluir todas las propuestas dentro del presupuesto quinquenal que fue enviado al gobierno departamental. Así, el proceso resultó en “una definición participativa de un orden de prioridades asociadas a servicios e infraestructura básica” (Ferla y Marzuca, 2009).

Si bien la experiencia habilitó un conjunto de resultados positivos y aprendizajes, el principal problema fue la generación de expectativas por parte de la ciudadanía que no fueron atendidas, lo que redundó en frustración y desconfianza en el proceso participativo y en el Municipio.

En la etapa de ejecución la Junta enfrentó dificultades que le imposibilitaron cumplir con lo acordado en tiempo y forma. La principal limitante fue financiera ya que se incluyeron todas las propuestas, sin un costo real estimado y sin tener en cuenta la relación entre capacidades y

recursos requeridos, y los efectivamente disponibles. Además, el gobierno local debió afrontar con esos mismos recursos la ejecución de algunas obras que habían quedado pendientes del período anterior y la realización de proyectos de interés departamental. Como solución, se optó por recortar los montos de las obras propuestas por la ciudadanía.

*[...] en aquel momento se decidió no descartar ninguna propuesta y eso fue un error. Por temor o por no querer decir a algún vecino no, dijeron, vamos a hacer todo. Y vamos a hacer todo implicó vamos a hacer de todo un poquito. Porque naturalmente, no había tanto dinero como para hacer todo lo que todos querían [...]. Fue complicado y fueron más las voces que se escuchaban de descontento, de lo que no hicimos, de la gente contenta y satisfecha por lo que sí habíamos hecho.*  
(Entrevista técnico municipal)

En segundo lugar, los resultados se vieron afectados por problemas de coordinación entre el gobierno local y el departamental, lo que endentecía la concreción de las propuestas que requerían la intervención de este último.

Muchos de los problemas guardaron relación con la ejecución de los proyectos, no obstante, a la vez existieron dificultades en el relacionamiento y comunicación entre los actores político-administrativos y la comunidad, elemento que quizás influyera en mayor medida en las valoraciones negativas. En particular no se logró que los ciudadanos monitorearan y controlaran el proceso. Como consecuencia de la ausencia de una comunicación fluida y efectiva por parte del gobierno, la ciudadanía no fue informada de las dificultades encontradas, de las nuevas decisiones que debieron tomarse, de los cambios a las prioridades acordadas, del cronograma y de los plazos de ejecución. Esto generó malestar, desmotivación y desgaste, minando el compromiso inicial y la credibilidad de la ciudadanía en el PP (Ferla y Marzuca, 2009).

A fines del 2008, cuando el PP llevaba más de tres años de desarrollo, los actores políticos y la sociedad civil organizada realizaron una evaluación. En esa instancia los ciudadanos y representantes de organizaciones manifestaron: “*nos sentimos usados como centro de información y no hubo respuestas*”, “*no nos comunicaron las prioridades, se asignó un presupuesto primario que luego por distintas razones se recortó y no se comunicaron las prioridades a realizar*”, “*falta información sobre el proceso de las obras, si bien llevan*

*mucho tiempo, no se ha informado”, “que la participación sea considerada seriamente, que se nos dé respuesta e información” (Bastarrica y Ferla, 2008).*

Otro de los cuestionamientos al PP tanto de actores políticos como sociales fue el grado de representatividad y legitimidad de las decisiones adoptadas. En este sentido se valoró que participó un porcentaje bajo de la población, en especial en algunos territorios y que algunos grupos, como los jóvenes, estuvieron ausentes. Asimismo se consideró que algunas propuestas reflejaban intereses particularistas, sin incorporar una mirada global de localidad que considerara criterios de solidaridad con las zonas o poblaciones más necesitadas.

Como elementos positivos los actores políticos evaluaron que el PP permitió avanzar en la incorporación de una nueva forma de gobernar, en el desarrollo de un nuevo relacionamiento con la ciudadanía y en transparentar la gestión. El establecimiento de criterios y de un procedimiento público para la toma de decisiones sobre el destino de los recursos se apreció como un paso para revertir el clientelismo y gobernar en base a criterios objetivos. Esto a su vez, desde su opinión, generó efectos en la comunidad, que debió asumir las nuevas reglas para conseguir recursos o soluciones a sus planteos. En algunos casos se logró trascender la lógica de la demanda de las organizaciones, que asumieron compromisos y responsabilidades.

Tanto desde la visión política como social, se remarcó que se pusieron de manifiesto las necesidades de todo el territorio, se generaron acuerdos sobre las acciones a desarrollar, la ciudadanía accedió a mayor información, y se propició una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados. Por último, más allá de la insatisfacción con los niveles de ejecución, todos los actores involucrados valoraron la participación ciudadana en el presupuesto.

#### **4. El presupuesto participativo 2010 – 2015**

Al inicio de una nueva gestión del FA en San Carlos (julio 2010), el novel gobierno municipal<sup>60</sup> decidió desarrollar un PP que permitiera tanto profundizar los aspectos positivos como superar las debilidades de las experiencias anteriores. En esta oportunidad el proceso local también se enmarcó en la política departamental de promoción del presupuesto participativo, por lo que el Municipio contó con el respaldo del gobierno de Maldonado.

---

<sup>60</sup> El alcalde y dos concejales habían formado parte del gobierno local en el período anterior.

El diseño del modelo estuvo a cargo de las autoridades municipales quienes contrataron el asesoramiento de un equipo externo. Las decisiones se tomaron en un ciclo de reuniones de reflexión e intercambio en donde participaron los titulares y suplentes del gobierno pertenecientes al Frente Amplio<sup>61</sup> y el equipo consultor.

#### 4.1 Descripción y análisis del modelo

##### a) Marco ideológico

El presupuesto participativo que lleva adelante San Carlos en el período 2010 - 2015 se inscribe dentro del marco ideológico de la democracia participativa. Los gobernantes consideran a la participación ciudadana como una herramienta para complementar, mejorar y profundizar la democracia representativa. Esta concepción se considera una parte medular de la ideología política del Frente Amplio que apuesta por un rol protagónico de los ciudadanos para construir un proyecto social y político colectivo.

*[...] como frenteamplista y como gobierno de izquierda no concebimos un gobierno aislado de la gente, que no hayan estrechos vínculos entre la ciudadanía, la sociedad civil y los gobernantes. [...] no concibo que la participación de los ciudadanos en una gestión de gobierno se limite solo a votar cada cinco años al gobernante que quiera, no concibo un programa de gobierno aislado de la gente y tampoco concibo un presupuesto elaborado aislado de la gente. Yo creo que son etapas de las cuales la sociedad civil, el pueblo, tiene que participar [...] Entonces para mí, cuanta más participación haya mejor es. [...] Más allá de que eso no quiere decir que el gobernante no tenga la responsabilidad de gobernar ni de tomar decisiones. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

##### b) Objetivos

En cuanto a los objetivos, las autoridades consideran que estos son los mismos que han orientado las experiencias anteriores: profundizar la democracia, promover hábitos democráticos en la sociedad, lograr mayor equidad en la distribución de los recursos y la satisfacción de necesidades, fortalecer las organizaciones sociales, avanzar en transparencia,

---

<sup>61</sup> Uno de los concejales, perteneciente al Partido Nacional, se opuso al PP y no participó en ninguna de las actividades. Por su parte, si bien cuatro de los integrantes del gobierno municipal son del FA pertenecen a agrupaciones diferentes.

construir ciudadanía, lograr mayor cercanía entre gobernantes y gobernados, y mayor corresponsabilidad en los asuntos públicos. Por lo tanto, un objetivo concreto de este período ha sido continuar, mejorar y profundizar el proceso de presupuestación participativa que venía desarrollando la localidad.

*El objetivo es de mucho antes, porque lo que ocurre en el 2010 en realidad es una necesidad de eficiencia, de formalización del proceso. El objetivo venía desde que el Frente Amplio había accedido a la mayoría formal en la Junta Local en el 2000. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

#### c) Alcance temporal

El gobierno local entendió que el proceso de participación debía acompañar los plazos que estipula la normativa para la elaboración, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto<sup>62</sup>. Por tanto, optaron por una modalidad quinquenal para el presupuesto participativo.

La decisión de que el PP se rigiera por los mismos plazos que el resto del presupuesto municipal, condicionó tres cuestiones sustanciales: el tiempo de que dispuso el gobierno para acordar el modelo, el tiempo disponible para que la ciudadanía pudiera definir el destino del presupuesto y el horizonte temporal de la planificación y ejecución. Debido a que la propuesta presupuestal de la localidad para los cinco años de gobierno debía enviarse al intendente para su aprobación en diciembre de 2010, el recientemente instalado gobierno municipal debió tomar rápidamente las decisiones concernientes al diseño y la ciudadanía contó con un plazo acotado para intercambiar y decidir qué propuestas se incluirían. Dado que el presupuesto considera los cinco años de gestión, la ejecución de los proyectos del PP y el monitoreo ciudadano observan dicho período.

---

<sup>62</sup> Los intendentes deben presentar el presupuesto para su período de gobierno a las juntas departamentales dentro de los primeros seis meses del ejercicio de su mandato (Artículos 223 y 224 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay). La definición del presupuesto quinquenal resulta clave, ya que si bien a lo largo de la gestión pueden realizarse adecuaciones anuales, no pueden incluirse grandes modificaciones, sino ajustes a lo ya previsto.

#### d) Participantes y modalidad de participación

Puede caracterizarse como un modelo *universal* y de *base mixta*, ya que habilitó la participación tanto de ciudadanos a título individual como de organizaciones, instituciones y colectivos organizados. Los requisitos de participación fueron tener 16 años cumplidos (para lo cual en la votación se exigió presentar documento de identidad) y poseer residencia personal, social o laboral en el Municipio (aunque esto no fue corroborado).

La modalidad de participación fue *directa*, ya que no se optó por la elección de delegados o representantes. Sin embargo, es posible considerar que en la práctica los referentes de los proyectos presentados oficiaron como tales frente a sus propias organizaciones y la comunidad en general, lo que motiva a clasificarlo como un modelo *mixto* también en este sentido.

#### e) Grado de poder delegado

- Monto puesto a consideración ciudadana

Basado en la evaluación de la experiencia anterior, el gobierno decidió que el 20% del presupuesto de inversiones de la localidad fuera definido de forma participativa. Cuando se tomó esta definición no se conocía el monto definitivo del presupuesto de inversiones que le correspondería a San Carlos pero, sobre la base de la gestión anterior, se estimó en U\$S 15:000.000<sup>63</sup>, por lo que se puso a consideración ciudadana el destino de U\$S 3:000.000 a ejecutarse en el quinquenio.

- Nivel de participación

La ciudadanía participó: elaborando proyectos para dar respuesta a las necesidades que identificaba en el territorio; difundiendo las propuestas a nivel comunitario; definiendo cuáles serían incluidas en el presupuesto mediante el voto; articulando con el Municipio en la etapa de implementación de las obras y servicios acordados; en algunos casos gestionando servicios y ejecutando obras; y monitoreando el proceso.

---

<sup>63</sup> Finalmente se ubicó en torno a los U\$S 20:000.000.

Asimismo fue informada acerca de las prioridades que el gobierno departamental y local había definido realizar con el resto del presupuesto de inversiones, de las reglas de juego del PP, de las propuestas presentadas, de la conformación final del presupuesto local y del avance de la ejecución de los proyectos.

Así, el modelo en las distintas etapas habilitó todos los niveles de participación, desde la información hasta la decisión, la gestión compartida y el control. Tomando como referencia el cuadro N° 1 puede clasificarse como un nivel de participación *alto*. En la medida que la ciudadanía pudo definir directamente el uso de una gran parte de la inversión pública – teniendo en cuenta la cantidad de habitantes-, puede afirmarse que tuvo un gran poder de decisión (de “voto” en términos de Wampler). Si bien puede catalogarse como un proceso vinculante, la dimensión deliberativa (la “voz” también en palabras de Wampler), por lo menos desde el punto de vista formal, está ausente del modelo.

- Definición de reglas

Más allá de que el gobierno contó con la retroalimentación de la ciudadanía las decisiones del modelo y las reglas de juego que se plasmaron en un Reglamento estuvieron casi exclusivamente bajo la órbita del actor político local, por lo que puede definirse como un proceso *heterorreglado*.

#### f) Dimensión territorial

Para organizar el proceso de participación y la distribución de los recursos, el territorio se dividió en tres zonas: la ciudad de San Carlos y alrededores, la zona rural y la zona costera.

Atendiendo principalmente a las diferencias existentes en la cantidad de población, el desarrollo de infraestructura, y el aporte de recursos (provenientes del turismo) se realizó una distribución diferencial entre las zonas: 60% del monto puesto a consideración ciudadana correspondió a la ciudad, 10% a la zona rural y el restante 30% a los balnearios costeros<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> La idea del gobierno era que a mayor población, mayor importancia turística, menor desarrollo de infraestructura y menor nivel socio económico de la zona correspondiera una mayor cantidad de recursos del presupuesto de inversiones a definir de forma participativa. Sin embargo, la distribución de recursos fue

A la vez, se realizaron subdivisiones. En la ciudad se definió que 9% del total sería destinado a propuestas de los Clubes de Fútbol y 51% a otros proyectos de interés general. Históricamente el Municipio apoya a las instituciones deportivas que tienen una larga trayectoria y una fuerte inserción en el territorio, no obstante consideró que de no acotarse el monto al que podrían aspirar se generarían inequidades en la distribución de los recursos por la capacidad de movilización de estas instituciones. En la zona rural 4% del total se asignó a Pueblo Edén y 3% para la 2da y 6ta Sección Judicial en que se divide el suelo rural. En la zona costera 10% del total correspondió al Balneario Buenos Aires y alrededores, 10% a El Tesoro y La Barra, y 10% a Manantiales, El Chorro y alrededores.

g) Etapas y dispositivos para la participación

Cuadro N° 8: Etapas y plazos presupuesto participativo San Carlos 2010 - 2015

Etapa	Años y meses							
	2010			2011	2012	2013	2014	2015
	10	11	12					
Diseño del modelo								
Lanzamiento								
Presentación de propuestas								
Análisis de viabilidad								
Difusión (Reglamento y propuestas)								
Votación								
Ejecución								
Monitoreo y control								

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el Municipio de San Carlos

1. Lanzamiento

Inicialmente se realizaron tres encuentros, uno en el centro de la ciudad y dos en la zona costera (La Barra y Balneario Buenos Aires), donde el gobierno municipal presentó el presupuesto de inversiones de la localidad definido a partir de las prioridades de las autoridades locales y departamentales, y lanzó el presupuesto participativo, informando la estrategia, las etapas, los plazos, y las reglas generales que regirían el proceso de participación. Asimismo se llevó a cabo una reunión informativa con las instituciones públicas presentes en el territorio con el objetivo de proponer el nuevo mecanismo de relacionamiento y motivarlas a participar. Posteriormente se realizaron cuatro instancias

---

consensuada por los representantes políticos que se basaron en sus percepciones sobre los valores de estas variables en las distintas zonas, sin considerar información que permitiera medirlas objetivamente.

informativas en la ciudad de San Carlos en donde se convocó a elaborar y presentar propuestas.

En todos los casos la convocatoria incluyó invitaciones personalizadas a las instituciones y organizaciones sociales, culturales y deportivas del territorio, además del uso de los canales de difusión habituales del Municipio.

## 2. Presentación de propuestas

Se habilitó a todos los ciudadanos mayores de 16 años, así como a colectivos, organizaciones e instituciones del territorio a presentar propuestas de interés general, pudiendo ser proyectos de infraestructura, medioambientales, socioculturales, deportivos, etc. Para ello, se debía completar un formulario que contenía los siguientes ítems: descripción de la propuesta y del problema que pretendía abordar, justificación, objetivos, beneficiarios, resultados esperados, recursos necesarios, identificación de los proponentes, contrapartidas<sup>65</sup>. Debían ser iniciativas que no estuvieran incluidas en el presupuesto definido por las autoridades políticas y cuyo costo total no sobrepasara los U\$S 150.000.

## 3. Análisis de viabilidad

Los técnicos del área social y de la Unidad de Obras y Servicios del Municipio valoraron la viabilidad técnica, económica, social y ambiental de las propuestas, y estimaron el costo. En los casos en que los proyectos requirieron ajustes se acordaron con los proponentes. Por su parte, se realizó una devolución personalizada a los responsables de aquellos que no superaron el análisis de viabilidad y, en los casos pertinentes, se asesoró sobre posibles alternativas.

## 4. Difusión del reglamento y de las propuestas

En una primera instancia se realizó una reunión con los responsables de las iniciativas para compartir el reglamento que contenía las reglas de participación y los criterios para la

---

<sup>65</sup> Los proponentes debían detallar contrapartidas en caso de que la propuesta fuera seleccionada, como por ejemplo: mantener y cuidar los espacios públicos o insumos, colaborar en el diseño, la gestión y difusión del proyecto, prestar las instalaciones e insumos para actividades comunitarias.

selección de las propuestas. Posteriormente se realizaron encuentros en las tres zonas con el fin de presentar el reglamento y los proyectos habilitados para votar. Por último, se realizó una “Feria de Proyectos” en el centro de San Carlos en donde los referentes presentaron y explicaron sus propuestas a la comunidad.

Las personas, instituciones y organizaciones que presentaron proyectos jugaron un rol protagónico en la difusión de los mismos, la comunicación de las reglas de juego y la motivación a votar, especialmente para hacer llegar la información a los vecinos no organizados (Ferla y Silva, 2011).

#### 5. Votación y comunicación de resultados

La selección de las propuestas a incluirse en el presupuesto quinquenal se realizó mediante una votación simultánea en las tres zonas. Cada ciudadano mayor de 16 años, que presentara cédula de identidad, podía votar hasta dos propuestas dentro de una zona a elección. En el caso de la ciudad de San Carlos solo una de las opciones podía corresponder a instituciones deportivas (Clubes de Fútbol).

Ninguna institución podía favorecerse con más del tope máximo de los proyectos (U\$S 150.000). Además se definió que las propuestas para ser seleccionadas debían contar con el 10% de los votos emitidos en la zona, y para aquellas cuyo monto superara los U\$S 70.000 se exigía el 20%. Sin embargo, en la ciudad de San Carlos, debido a la gran cantidad de proyectos y la dispersión de votos, uno solo alcanzó el mínimo requerido, situación que obligó al Municipio a buscar una alternativa. Los proyectos a los que se les exigía el 10% de los votos resultaron aprobados si lograron 90 votos o más y los que requerían el 20% si sumaban más de 180 votos.

La Corte Electoral del departamento<sup>66</sup> apoyó el acto eleccionario y también el escrutinio, lo que otorgó garantías. En esta última instancia estuvieron presentes asimismo funcionarios municipales, el escribano público de la Intendencia y delegados de los proyectos. Para la comunicación de los resultados se realizó una conferencia de prensa.

---

<sup>66</sup> La Corte Electoral es el organismo público uruguayo que se encarga de organizar y fiscalizar los actos electorales. En los distintos departamentos funcionan oficinas electorales departamentales.

## 6. Ejecución y seguimiento

La primera actividad de esta etapa consistió en una reunión con los responsables de las iniciativas aprobadas para comunicar lineamientos generales para la ejecución. Posteriormente el Municipio firmó con cada organización o personas físicas responsables un acuerdo en donde se establecieron de forma general las responsabilidades y obligaciones correspondientes a cada parte.

A iniciativa del Director de la Unidad de Obras y Servicios se creó la Comisión de Seguimiento y Ejecución del Presupuesto Participativo (COSEPP), integrada por quince funcionarios de distintas áreas del Municipio (obras, arquitectura, social, contaduría, adquisiciones, jurídica), y se le asignó la responsabilidad de la ejecución. Esta Comisión en donde participaron administrativos, profesionales, técnicos y obreros, mantuvo desde que se creó hasta fines de 2013, reuniones semanales de planificación y coordinación. En la etapa final de la ejecución se reunirá con frecuencia quincenal.

La modalidad privilegiada para la ejecución, salvo en el caso de las obras públicas propiamente dichas, fue la gestión compartida donde las organizaciones o colectivos proponentes asumieron la realización de los proyectos o la gestión de las iniciativas. En todos los casos esta etapa se realizó de forma articulada entre la COSEPP y los responsables. La COSEPP se subdividió en comisiones que funcionaron como referentes para el diálogo con los ciudadanos involucrados en los proyectos. En estas instancias (denominadas Comisiones Mixtas) se definieron de forma conjunta los proyectos que estaban solo esbozados, se establecieron responsabilidades, plazos, contrapartidas, se trabajó para acordar proyectos de gestión en los casos de intervenciones sociales, se apostó al fortalecimiento de las organizaciones, se acompañó el proceso de ejecución de las obras o servicios, y se realizó el seguimiento.

Finalmente, se realizaron dos ciclos de “asambleas ciudadanas”, instancias con participación de los referentes de todos los proyectos, en donde cada uno compartió su situación, dificultades y aprendizajes.

#### h) Órgano responsable

Como queda evidenciado, el gobierno local fue un actor protagónico en la etapa de diseño y la COSEPP lo fue de la ejecución. Vale aclarar que ambos mantuvieron una relación sinérgica que les permitió actuar articuladamente. Esta coordinación se llevó a cabo principalmente mediante expedientes que la COSEPP enviaba al ejecutivo para su aprobación y algunas instancias de reunión.

#### i) Grado de institucionalización

Como ha sido mencionado, si bien existe voluntad política de impulsar el PP tanto a nivel local como departamental, no existe una normativa que obligue a implementar un PP, por lo cual depende de la voluntad de los gobernantes. En particular, en el caso de San Carlos, si bien el ejecutivo local y el departamental han sido proclives a ello, el legislativo departamental no ha tenido más que una participación tangencial en el proceso.

Otro factor que podría amenazar la continuidad del PP es la ausencia de participación de los partidos de oposición, por lo menos hasta el momento esta herramienta aparece vinculada exclusivamente a la fuerza política de izquierda. Algunos entrevistados señalan que el PP se visualiza como un “patrimonio político partidario” y que sería un riesgo para su sostenibilidad convertirlo “en patrimonio de candidatura”.

No obstante puede suceder que la comunidad se haya apropiado del PP y pueda defenderlo ante cualquier escenario político.

## **Capítulo VI. Los resultados y efectos del presupuesto participativo desde la visión de los actores**

Una vez detallado el modelo se está en condiciones de presentar y profundizar en los resultados y efectos que pueden atribuirse al PP de San Carlos, así como en los elementos que obstaculizaron o facilitaron los cambios.

### **1. Principales resultados**

Los principales resultados se relacionan con los participantes, con las propuestas y con el grado de cumplimiento de las mismas, por lo que en esta sección se responde a las siguientes interrogantes: ¿cuántos y quiénes han participado del PP? ¿Qué tipo de propuestas se aprobaron? ¿Cuál es el nivel de ejecución?

Para la valoración de estos aspectos se toman como insumos tanto los registros disponibles (iniciativas presentadas, proponentes, número de votantes y propuestas aprobadas) como las percepciones de los entrevistados.

#### **1.1 Participantes**

Entre los políticos y técnicos tanto del nivel local como departamental hay una opinión generalizada de que el PP de este período ha avanzado en términos cualitativos y cuantitativos respecto a otras ediciones. Por su parte, la gran mayoría de los referentes de la sociedad civil visualiza a este PP como el primero, como algo nuevo para la localidad; solo uno conocía y había participado de la experiencia anterior. Sin embargo, todas las perspectivas coinciden en describirlo como un proceso participativo e inclusivo que convocó a actores diversos.

*Es presupuesto participativo, no es cuento, este sí que fue presupuesto participativo porque a veces el presupuesto participativo es: se reunieron diez o quince personas. Está bien, es un mecanismo, pero este sí fue bien participativo. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

Si bien se evalúa que todas las etapas contaron con un nivel satisfactorio de participación, se remarca el número de personas que participaron de la votación de los proyectos como reflejo

de la gran movilización. El caudal de votantes, que superó las expectativas, es considerado por los entrevistados como un indicador de éxito del PP.

*Históricamente no se había dado la gran movida de la votación. (Entrevista integrante Gobierno departamental)*

*El gran proceso del día de la votación, nos sobrepasó la gente. Tuvimos diez mesas de votación y sinceramente hubo que prorrogar por una hora la elección porque había grandes colas en algunos circuitos de la ciudad. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Lo bueno que fue una respuesta magnífica de la ciudadanía que tuvimos. [...] El momento de la votación, sin duda eso fue lo más impresionante, la cantidad de gente reunida en el momento. A lo largo del proceso posterior cuando ya empezamos en la implementación hemos hecho la puesta al día de los proyectos con la capacidad colmada. No había cuatro mil personas eso está claro, pero estamos diciendo que estaba lleno de gente. De manera que yo pienso que ha sido buena la participación y el interés de la gente. (Entrevista técnico municipal)*

*No se pensó que se movilizara todo San Carlos, porque incluso el alcalde pensó que iba a ser una votación leve. Pero no sabés las colas que había, parecía que estábamos votando al presidente. Incluso tuvieron que alargar el tiempo una hora más, un movimiento de aquellos. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Acá cuando se hizo el PP, cuando se votó, rompimos la banca. Se quedaron sin lista, la gente gritando afuera: ¡queremos votar! ¡Queremos votar!, agitando ahí afuera. Quiere decir que el trabajo que se hizo estuvo increíble. (Entrevista referente sociedad civil)*

Al comparar los datos de la votación con los de otras experiencias nacionales e internacionales, y considerando que las experiencias más exitosas se ubican en torno al 10% de participación (Goldfrank, 2011), se confirman las percepciones ya que votaron 3800 ciudadanos, lo que representa más del 15,6% de la población<sup>67</sup> (ver cuadro N° 9).

---

<sup>67</sup> En el Municipio hay aproximadamente 24.389 personas mayores de 15 años (INE, 2011). No incluye la población rural, excepto la de Pueblo Edén.

Cuadro N° 9: Votantes por zona

Zona	Cantidad de votantes	% sobre habilitados <sup>68</sup>
Zona rural	234	s/d
Zona Balnearia	560	18,5
Ciudad de San Carlos	3006	14
<b>Total</b>	<b>3800</b>	<b>15,6</b>

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el Municipio de San Carlos y datos del Censo 2011, INE.

Quizás este porcentaje elevado se relacione con el tamaño del Municipio; algunos estudios dan cuenta de una tendencia de que a mayor cantidad de población, menor participación (Gutiérrez-Barbarrusa, 2011).

Más allá de la convocatoria lograda en la votación, hay quienes destacan la cantidad de proyectos presentados por la ciudadanía (167) sobre todo si se tiene en cuenta el escaso tiempo de que dispuso para incorporar la herramienta y elaborar las propuestas.

El involucramiento en la fase de ejecución también se considera satisfactorio: “*Con el tiempo se ha mantenido esa llamita*” (entrevista técnico municipal). Sin embargo algunas voces advierten que en esta etapa el nivel de participación no fue homogéneo y que el vínculo quedó restringido a los ganadores de proyectos, elementos que serán retomados más adelante.

En relación a quiénes participaron, los entrevistados valoran que ha sido una participación heterogénea en cuanto a edad, sexo, zona de residencia, preferencias político-partidarias y tipo de organización.

*Hay jóvenes, hay adultos mayores, instituciones sociales, deportivas, vecinos.* (Entrevista técnico municipal)

*Hubieron agrupaciones culturales, instituciones deportivas, organizaciones sociales, comisiones de barrio, el grupo de jóvenes que se organizaron para la presentación de un proyecto sin estar organizados a nivel de comisión. Yo creo que la participación fue muy heterogénea y muy rica.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Vi gente mayor, vi gente joven, como que no había un patrón, dependía del lugar. [...] Había gente*

<sup>68</sup> Porcentaje aproximado ya que incluye población de 15 años que no estaba habilitada para votar.

*de todos los colores.* (Entrevista referente sociedad civil)

Se destaca como una fortaleza que el PP contó con la participación activa de organizaciones que trabajan en la promoción de la inclusión social de grupos vulnerables, con lo que el proceso logró abordar necesidades insatisfechas de grupos específicos.

*Lo que engrosa este presupuesto es la participación de actores que antes no habían participado, los sociales [...]. Los relacionados con capacidades diferentes, los que se ocupan de los jóvenes, los que se ocupan de las mujeres en situación de acoso. Todo eso había estado fuera del presupuesto porque el cuño anterior había sido de comisión de obras, de obras del barrio, de obra dura.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

A este respecto tanto los entrevistados del gobierno como de la sociedad civil consideran que los participantes son personas comprometidas socialmente y que trabajan en pos de lograr beneficios para algún sector de la comunidad.

*Sectores de la sociedad civil que se dan determinadas formas de organización, que tienen también una definición de participar de algún nivel de proyecto que no es personal.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Muchos municipios lo tienen que tomar como ejemplo. ¿Por qué? Porque es una manera totalmente participativa y democrática de que la gente de cada barrio va a pelear por una necesidad en común, no personal sino en común. Donde todos piensan lo que realmente está faltando.* (Entrevista referente sociedad civil)

Por otro lado, el PP se define como un proceso incluyente ya que no se perciben sectores de la población (barrios, zonas, comisiones, organizaciones) que hayan quedado excluidos.

*Me da la sensación de que ha habido una gran representatividad en todo esto. Puede decirse que San Carlos participó, porque no creo que haya un sector que diga: nosotros quedamos afuera, no nos consultaron.* (Entrevista técnico municipal)

*Fue muy amplio, abarcó muchas comisiones, creo que las organizaciones fueron todas, no se dejó ninguna afuera.* (Entrevista referente sociedad civil)

A su vez, los actores del gobierno manifiestan que han participado tanto grupos que ya tenían un vínculo con el Municipio y habían recibido apoyo en alguna oportunidad, como otros que no. Las entrevistas con referentes de la sociedad civil permiten confirmar la presencia de colectivos con antecedentes de articulación con el Municipio y de otros que tuvieron su primer contacto a partir del PP (ver cuadro N° 4).

*Hay de todo, de los que siempre lograron colaboraciones y hay de los que nunca tuvieron un contacto con el Municipio. (Entrevista técnico municipal)*

En especial se destaca como un elemento positivo que el PP habilitó que participaran en iguales condiciones los grupos con poder de hacer oír su voz así como otros que permanecían más invisibles.

*Había instituciones que venían acá y pedían porque son instituciones de muchísimos años, que venían a golpear la puerta. Había instituciones de mucho peso, que se presentaron para el PP y quedó en evidencia de que [...] no era tal la magnitud de ese proyecto. Son organizaciones que tal vez ellos mismos conocieron una realidad que no eran acompañados. Y, sin embargo, organizaciones sin ningún tipo de fines de lucro ni nada, con gente muy humilde, logró algo muy grande. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

La información sobre los proponentes de iniciativas<sup>69</sup> permite sustentar las opiniones. Del análisis se desprende que las dos categorías con más peso son los grupos que no tienen una forma jurídica (grupos de vecinos, de jóvenes, organizaciones no gubernamentales en formación) y las comisiones y otros grupos de la comunidad (comisiones vecinales, barriales, de fomento, grupos de apoyo a instituciones, asociaciones de padres, asociaciones de jubilados y pensionistas, voluntarios, sociedades de fomento) (ver gráfico N° 1).

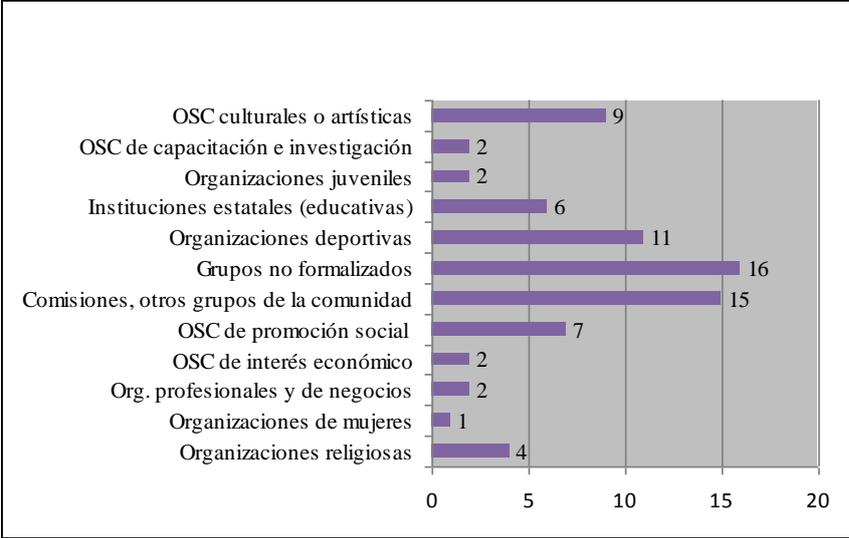
Además de estos colectivos se identifica una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil (OSC): deportivas, culturales y artísticas, de promoción social (ONG y asociaciones civiles de educación, salud, servicios sociales, discapacidad), religiosas, de capacitación e investigación, de jóvenes, de mujeres, de interés económico (cooperativa de vivienda,

---

<sup>69</sup> Se toman en cuenta solo las iniciativas que superaron la evaluación técnica y fueron sometidas a votación.

comisión de feriantes) y de profesionales y negocios. Finalmente, se destaca la presencia de instituciones estatales vinculadas a la educación (escuelas, liceos y UTU).

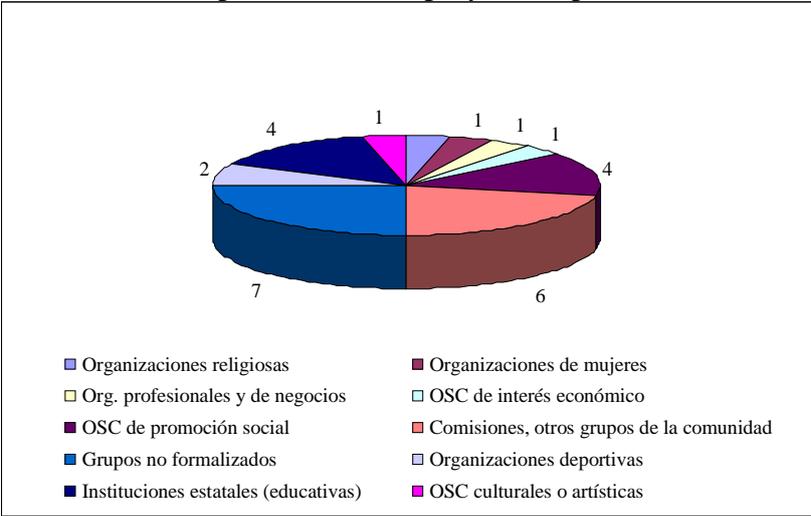
Gráfico N° 1. Organizaciones de la sociedad civil cuyas propuestas fueron sometidas a votación



Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el Municipio de San Carlos y adaptación de categorías de organizaciones de la sociedad civil (Instituto de Comunicación y Desarrollo – Proyecto J, 2010: 62).

Por su parte, dentro de las propuestas aprobadas los grupos no formalizados y las comisiones y grupos de la comunidad mantienen el predominio, el resto mantiene la diversidad (ver gráfico N° 2).

Gráfico N° 2: Proponentes de los proyectos aprobados



Fuente: ídem anterior.

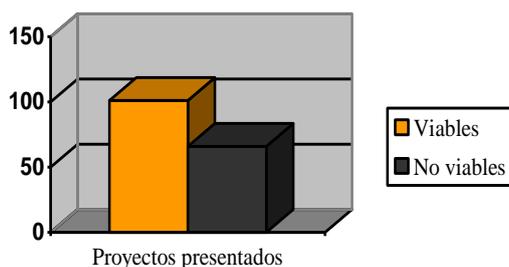
Estos datos muestran que en la presentación de iniciativas se registró una participación de base asociativa y de base personal, por lo que efectivamente se verifica el carácter *mixto* del PP. Las organizaciones tienen tanto una impronta temática (por ejemplo las OSC de promoción social que se enfocan en sectores específicos de la población) como territorial (comisiones barriales o vecinales). Así, son colectivos con distintas formas organizativas y objetivos.

En síntesis, tanto la información como las percepciones de los actores permiten considerar al PP como un proceso con un alto nivel de participación en todas sus etapas. En particular la instancia de la votación ha tenido un gran impacto y ostenta una gran legitimidad. A su vez, si se tiene en cuenta quiénes participaron, puede definirse como un proceso inclusivo, representativo y democrático.

## 1.2 Propuestas

Los ciudadanos y organizaciones de San Carlos presentaron un total de 167 iniciativas. Luego del análisis de viabilidad el equipo técnico descartó 66 que no se ajustaban a los términos de la convocatoria, por lo tanto, 101 propuestas fueron sometidas a consideración de la ciudadanía en la instancia de votación (ver gráfico N° 3).

Gráfico N° 3: Viabilidad de los proyectos presentados



Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el Municipio de San Carlos.

En relación al tipo de propuestas, alrededor de un tercio tenían como finalidad la promoción social. En segundo lugar se encontraban las propuestas cuyo fin era la construcción o mejora de equipamientos de relevancia social que referían a infraestructura para el desarrollo de actividades sociales, educativas, culturales, deportivas, productivas, religiosas o para la prestación de servicios públicos. En tercer lugar se ubicaban aquellas que apuntaban a la

construcción, mejora o equipamiento de espacios públicos donde tenía un énfasis muy importante lo deportivo y recreativo. Las iniciativas relacionadas con infraestructura para atender necesidades básicas ocupaban un cuarto lugar y, a diferencia de otras experiencias, casi no existían propuestas vinculadas a las competencias tradicionales de los municipios, el denominado ABC municipal (ver cuadro N° 10).

Cuadro N° 10: Finalidad y tipo de propuestas sometidas a votación

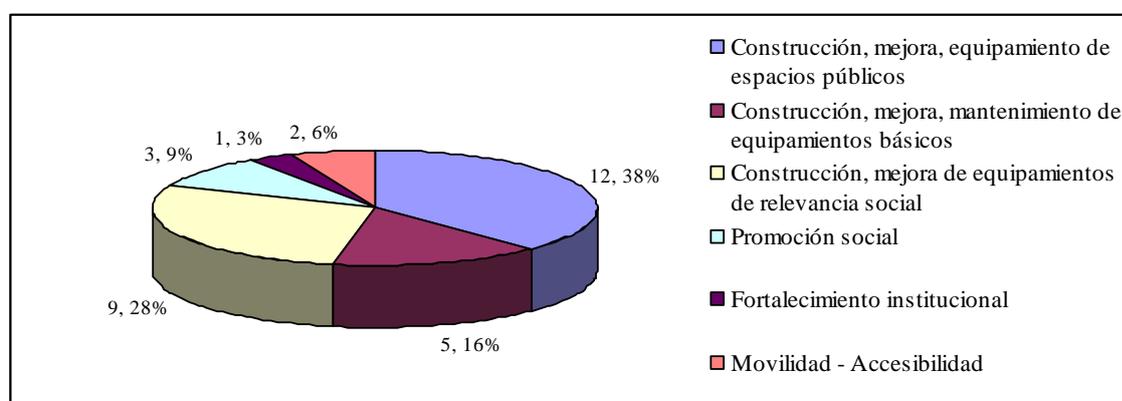
Finalidad	Tipo de proyectos	Cantidad	%
<b>Construcción, mejora, equipamiento de espacios públicos</b>	Espacios de deporte y recreación: plazas de deportes, pistas de skate, canchas de fútbol, etc.	19	18
	Predio ferial		
	Escenario y gradas		
	Señalética		
	Nomenclatura		
<b>Construcción, mejora, mantenimiento de equipamientos básicos</b>	Instituciones de salud	13	13
	Instituciones de educación		
	Caminería rural		
	Vialidad		
	Resguardos peatonales		
	Alumbrado		
<b>Construcción, mejora de equipamientos de relevancia social</b>	Infraestructura de OSC de promoción social	29	28
	Infraestructura de clubes deportivos		
	Centros comunales		
	Centros culturales y sociales		
	Centro de acogida y hogar para víctimas de violencia doméstica		
<b>Promoción social</b>	Recreación	36	35
	Deportes		
	Capacitación y formación		
	Inclusión social		
	Cultura		
	Salud		
	Empleo		
	Seguridad		
<b>Gestión ambiental</b>	Eliminación basural	3	3
	Forestación		
	Recuperación de flora nativa		
<b>Fortalecimiento institucional</b>	Personería jurídica de OSC	1	1
<b>Movilidad, accesibilidad</b>	Transporte adaptado para personas con discapacidad motriz	2	2
	Traslados		

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Municipio de San Carlos y adaptación de criterios de clasificación de propuestas de Allegretti, 2011 e IdeP, 2010.

Un poco más de un cuarto de las propuestas que pasaron a la instancia de votación fueron aprobadas (28): trece corresponden a la ciudad de San Carlos, once a la zona balnearia<sup>70</sup> y cuatro a la zona rural. El monto total de las propuestas seleccionadas asciende a U\$S 1:453.363, casi la mitad de lo que se puso a consideración ciudadana<sup>71</sup> (ver anexos 6 y 7).

Dos tercios de los proyectos aprobados refieren a espacios públicos y a equipamientos de relevancia social (38% y 28% respectivamente). Por su parte los proyectos destinados a equipamientos básicos ocupan el tercer lugar (ver gráfico N° 4).

Gráfico N° 4: Finalidad de los proyectos aprobados



Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el Municipio de San Carlos y adaptación de criterios de clasificación de propuestas de Allegretti, 2011 e IdeP, 2010.

Los actores en su conjunto consideran que las propuestas aprobadas reflejan intereses y demandas diversas, tanto en relación a lo temático como al alcance territorial. Caracterizan a las mismas como heterogéneas, variadas y adecuadas para dar respuesta a necesidades insatisfechas del territorio. En especial se destaca que las obras, servicios y actividades están siendo utilizadas y aprovechadas en gran medida por la comunidad, lo que estaría dando una pauta de que realmente eran necesidades que requerían atención y que los proyectos representan una solución.

Se visualiza que están impactando en la calidad de vida de la población, que benefician a la sociedad carolina en general, pero en particular se subraya que se han canalizado a través del

<sup>70</sup> Finalmente fueron nueve los proyectos aprobados en la zona balnearia ya que tres del Balneario Buenos Aires que eran similares fueron unificados.

<sup>71</sup> El resto del dinero quedó sin adjudicar debido a que muchos de los proyectos no lograron el caudal de votos requeridos.

PP, y que han logrado mayor adhesión, los “temas sensibles para la población de San Carlos”<sup>72</sup> como la atención de grupos en situación de vulnerabilidad social.

Para los entrevistados las iniciativas abordan temas relevantes para el territorio, resuelven problemas cruciales o considerados prioritarios por la población y sus impactos no han quedado encapsulados a lo micro local, sino que están en sintonía con una visión estratégica del territorio. Las nuevas obras y servicios “se van instalando y van haciendo de San Carlos una ciudad diferente, una ciudad con cosas que otras ciudades no tienen” (entrevista integrante Gobierno municipal).

[Benefician] *A la población en casi todos, claro hay algunas instituciones que son muy sectorizadas, pero tenemos discapacitados, adultos mayores, adultos mayores con discapacidades, niños. En la parte deportiva todas las escalas, los espacios públicos a todos porque en un sector de un barrio tenés desde los que van a los juegos, las personas mayores que hacen ejercicios.* (Entrevista técnico municipal)

[Benefician] *A la sociedad en conjunto y creo que hay un espectro muy importante, pero creo que a la sociedad vulnerable en gran parte.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Si uno ve en las cantidades de proyectos que había, hay una cuestión sensible de San Carlos a las personas con menos recursos. Porque si el ómnibus para capacidades diferentes fue el más votado, segundo fue la casa para víctimas de violencia doméstica y tercero para el hogar de gente con problemas de Alzheimer, está dando que San Carlos tiene una sensibilidad especial para algunos temas que no es menor.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Está bueno porque la gente los usa [...]. Eran todos buenos. Ni que hablar lo del ómnibus para discapacitados, ese está genial. Creo que salieron los mejores, los que realmente tienen importancia en la sociedad.* (Entrevista referente sociedad civil)

*Fue una propuesta muy pero muy interesante que creo que conformó a ambas partes y al común denominador de la gente: todos los que participaron y hasta gente que no participó que hoy está usando eso.* (Entrevista referente sociedad civil)

---

<sup>72</sup> Entrevista integrante Gobierno municipal.

*Creo que los proyectos no fueron tanto de los barrios sino de organizaciones en general de San Carlos. Pero barrial, salvo un cuadro de fútbol que puede ser una cosa focalizada, después barrial no, salvo en la costa. [...] Tampoco las damnificaciones en los barrios son las mismas que hace veinte años atrás, porque hoy en general el 99% tiene luces, que antes era el reclamo de las comisiones, por lo que se organizaban. [...] Hoy no hay comisiones de barrios que se organicen para hacer cordones cuneta y saneamiento que eran los reclamos de antes. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*La gente logró traspasar de la mirada desde su barrio solamente a una mirada transversal. [...] Creo que es un ejemplo y un logro que tuvo el PP en San Carlos. (Entrevista integrante Gobierno departamental)*

El haber contado con la participación de los jóvenes y el haber respondido a algunas de sus inquietudes es visto por la mayoría de los entrevistados como un logro muy importante, sobre todo porque había sido una cuestión pendiente de las experiencias anteriores. Sin embargo, algunas voces del Municipio son un poco más escépticas sobre su participación, consideran que fue muy puntual, que se restringió a la presentación de propuestas y a aportes puntuales para el diseño de la pista de skate, pero que luego no continuaron participando.

*Hay sectores de la población que se vieron totalmente atendidos. Los jóvenes por ejemplo con la pista de skate, un logro súper importante, el presentar el proyecto, el seguirlo y el tenerlo concretado. (Entrevista técnico municipal)*

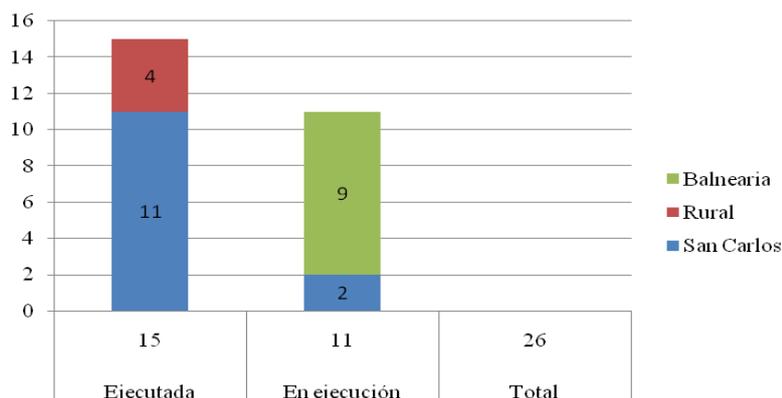
*Eso también estuvo bueno, que hubieron [sic] proyectos que se hicieron por necesidades que sentía la juventud. Porque a veces desde nuestra edad no nos damos cuenta de esas necesidades porque son distintas a cuando nosotras éramos jóvenes y ahora nos parecen de pronto sin importancia pero para ellos es importante. (Entrevista referente sociedad civil)*

Las percepciones de los entrevistados sobre las propuestas ganadoras y el análisis de la finalidad y tipo de proyectos evidencian que las propuestas son heterogéneas, relevantes para el territorio, y que benefician al conjunto de la población, con una atención especial de grupos en situación de vulnerabilidad social o zonas con menor acceso a bienes públicos.

### 1.3 Nivel de ejecución

La ejecución es un componente muy relevante del proceso ya que permite satisfacer las necesidades que motivaron a presentar las propuestas. Más de la mitad de los proyectos (58%) han sido ejecutados y el resto (42%) se encuentra en implementación (ver gráfico N° 5).

Gráfico N° 5: Nivel de ejecución por zona



Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el Municipio de San Carlos, noviembre 2013.

Como se desprende de las citas a continuación, la mayoría de los entrevistados se muestran satisfechos con el nivel de ejecución logrado.

*Se cumplió en tiempo y forma, la verdad que estamos muy conformes. (Entrevista referente sociedad civil)*

*El proyecto estaba comprendido entre el año pasado y este año, se dividió en dos años para hacerlo, de los cuales se cumplieron perfectamente. (Entrevista referente sociedad civil)*

*El primer proyecto, el de las calles, se hizo enseguida, se hizo impecable. El de la escuela se hizo también impecable. [...] los otros no sé a qué altura de las obras están pero sé que están todos encaminados. Porque yo he ido a la oficina del PP y tienen todo en el pizarrón y tienen anotadas cosas ahí como que están en marcha. (Entrevista referente sociedad civil)*

Se considera que el ejecutar las iniciativas repercute en credibilidad y confianza, ya que de lo contrario se generan más frustraciones que satisfacciones. Este aspecto fue un punto crítico del PP anterior, por lo que en esta oportunidad fue de particular importancia para el gobierno.

*Todo esto depende en gran medida de la credibilidad. Nosotros asumimos un compromiso cuando convocamos el PP. En ese momento decíamos que si por cualquier causa había cualquier tipo de catástrofe, que fracasara la recaudación que se suponía que se iba a tener, nosotros íbamos a dejar proyectos de los presentados por los gobernantes pero que sí o sí nos comprometíamos bajo todo punto de vista, a que los proyectos del PP sí o sí se iban a ejecutar. ¿Por qué decíamos eso? Porque tenemos que ser creíbles, porque si no desmotivamos a la gente a que participe. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Todo el mundo está fascinado de cómo va avanzando porque habían tenido otras experiencias que habían arrancado los cimientos para un comunal y quedaba en la nada. [...] Ya estaban medio quemados con leche. Decían: "esto no va a salir". Pero ahora la verdad que cuando ven que ya está el comunal casi terminado, se arreglaron los juegos, se puso una estación saludable, se nivelaron las canchas, que están las columnas paradas, están fascinados. (Entrevista técnico municipal)*

*Reaccionó mucho mejor cuando empezaron a ver las cosas porque el nativo de acá de la zona, la gente de campo es muy desconfiada. Piensan: "quién sabe cuándo lo van a hacer". Es lo típico de la gente de campo. Entonces cuando se invitó a los vecinos quizás por eso algunos no participaron, pensando "para qué vamos a ir si no sabemos cuándo lo van a hacer". Yo creo que para el próximo PP la gente lo va a tomar distinto porque las tres cosas que se eligieron se hicieron. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Me parece que le dio credibilidad en el tema de: "te prometo y cumplo", porque se han ido cumpliendo. El otro día cuando hicieron la rendición de cuentas había muchas de las organizaciones sociales que habían participado en el presupuesto participativo, si no estuvieran conformes no hubieran ido o hubieran ido a protestar. (Entrevista referente sociedad civil)*

Sin embargo, como muestra el gráfico N° 5, el nivel de ejecución no se distribuye de igual forma en el territorio ya que la totalidad de las iniciativas de la zona balnearia se encuentran en ejecución. Esto puede tener su explicación en que la gran mayoría corresponde a obras en espacios públicos, algunos de los cuales requirieron compras, expropiaciones o regularizaciones de padrones lo que ha insumido muchos trámites burocráticos. En algún caso puntual el retraso se debió a la falta de respaldo del proyecto por parte de la comunidad que se había comprometido a aportar mano de obra voluntaria.

*El tema del arranque de la obra fue más largo porque justamente como hay una falta de respuesta de la parte de la comunidad, los materiales estaban pero no había gente para hacerlo. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Todavía seguimos dentro del plan, de los cinco años. Se puede dar sí que la gente diga "pero no hicieron nada, falta la cancha". Por supuesto, pero son cinco años de gobierno y eso la gente lo tiene que entender. Y bueno, si nos tocó el último lugar qué le vamos a hacer. Antes de los cinco años esto lo tenemos que tener que es mucho mejor que no tener nada. Pero sí puede haber una percepción negativa. Pero también no es fácil gobernar en una jurisdicción de 400 km<sup>2</sup> donde hay tantas cosas. (Entrevista referente sociedad civil)*

Los casos que están en ejecución y que no pertenecen a la zona balnearia se explican porque son proyectos en los que previo al inicio hubo que regularizar cuestiones jurídicas de las organizaciones.

*Todo viene marchando, algunos ya terminaron y otros están a punto. Hubo gente que le costó arrancar porque le faltaban algunos papeles y otro porque tenía unos problemas de padrones que eran de la época de no sé cuándo y no podían acceder al dinero que estaba en el banco. (Entrevista referente sociedad civil)*

En síntesis, más allá de ciertos matices, en general se evidencia un alto nivel de satisfacción con la ejecución. Esto se relaciona con el elevado porcentaje de iniciativas ya concretadas y con que el resto se encuentra en ejecución, dentro del plazo quinquenal previsto.

## 1.4 Síntesis de los resultados

Cuadro N° 11: Síntesis de los resultados del PP

Dimensión	Variable	Indicador	Valor	Resultado	Efecto
Participantes	Cantidad	Número de proyectos presentados	167	Participativo Inclusivo Representativo Democrático	Distribución de poder más equitativa Extensión y profundización de la democracia
		Cantidad de votantes	3800		
		Votantes/ habilitados	15,6%		
	Perfil	Percepción sobre el nivel de participación	Nivel satisfactorio de participación en todas las etapas Alto nivel de participación en la votación		
		Percepción sobre la edad, sexo, zona de residencia, preferencias político partidarias de los participantes	Heterogeneidad		
		Motivaciones para participar	Interés en lograr beneficios comunitarios		
		Vínculo previo con Municipio	Con y sin vínculo previo		
		Percepción sobre el grado de poder de hacer oír su voz	Diferente grado de poder		
		Tipo de organizaciones proponentes	Base asociativa y base personal (mixto) Temáticas y territoriales Objetivos diversos		
		Finalidad	Espacios públicos, equipamientos de relevancia social y básicos, promoción social, movilidad		
Propuestas aprobadas	Tipo de propuestas	Percepción de si abordan problemas relevantes para el territorio	Abordan necesidades insatisfechas y relevantes del territorio Uso por parte de la comunidad de obras y servicios Benefician al conjunto de la población y en particular a grupos en situación de vulnerabilidad	Propuestas relevantes y heterogéneas Benefician al conjunto de la población, especial atención de grupos en situación de vulnerabilidad social o zonas con menor acceso a bienes públicos	Distribución más justa de los recursos, mayor equidad territorial y social Mejora de la calidad de vida del conjunto de la población
		Percepción sobre a quiénes benefician			
	Nivel de ejecución	Porcentaje de obras ejecutadas sobre el total	58% ejecutados 42% en ejecución Avance dispar por zonas	Alto nivel de ejecución y de satisfacción	Aumento de la credibilidad y confianza en el PP y el Municipio
Ejecución de las propuestas	Satisfacción con el nivel de ejecución	Grado de satisfacción con la ejecución	Alto nivel de satisfacción con la ejecución		

Fuente: elaboración propia

## **2. Los efectos en la gestión municipal, en las relaciones Estado-sociedad civil y a nivel ciudadano**

Este apartado analiza los efectos que desde la visión de los actores ha provocado el PP en la gestión, en el relacionamiento entre el Municipio y la sociedad civil, y en la ciudadanía y sus organizaciones. Las siguientes preguntas ofician de guía: ¿cuáles son los principales cambios que ha generado? ¿Cómo ha impactado a nivel de la administración y el gobierno local? ¿Qué ha cambiado en la relación entre la ciudadanía y sus organizaciones y el Municipio? ¿Ha promovido alguna transformación en el tejido social?

### **2.1 Reforma administrativa**

De los discursos de los entrevistados se desprende que el PP ha generado transformaciones que repercuten en la reforma y modernización del aparato administrativo. Los principales cambios son la creación de nuevas estructuras y métodos de trabajo, mayor eficiencia en la gestión, aumento de capacidades y motivación para atender las demandas ciudadanas, aumento de la legitimidad, la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, y el acercamiento de la administración a la ciudadanía.

#### **2.1.1 Nuevas estructuras y métodos de trabajo**

La organización interna del Municipio fue objeto de modificaciones. El cambio más trascendente tuvo lugar con la creación de la COSEPP que ha redundado en mayor cooperación entre las áreas de la administración, mayor motivación y compromiso institucional de los funcionarios involucrados. Al habilitar el intercambio entre trabajadores de perfiles y áreas municipales diversas ha generado un trabajo interdisciplinario y transversal. Esta innovación ha implicado desafíos, procesos de adaptación y aprendizajes que mejoran el rendimiento institucional.

*COSEPP para mí es el producto más interesante que deja a nivel de reforma del Estado.  
(Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Claramente dentro del Municipio hemos logrado cambios, esa forma de trabajar a través de una comisión integrada por gente de las diferentes áreas donde se comprenden de una vez por todas*

*las necesidades y prioridades que se tienen. Porque el Municipio como una empresa grande de la zona tiene todos sus departamentos. Entonces al área de compras le llegaban un montón de cosas que debían comprar pero la asignación de prioridades no iba por la misma motivación que la que pudo tener el de obras. Ahora tenemos un relacionamiento que mejora increíblemente la gestión. (Entrevista técnico municipal)*

*Para el Municipio fue una forma innovadora de trabajar el PP con la formación de esta comisión, que fue un aprendizaje conjunto y un crecimiento profesional para todos, porque nos permitió interactuar y funcionar con lo interdisciplinario, que uno teóricamente lo viene escuchando mil veces, pero el llevarlo adelante con un grupo de 14 personas, con un compromiso voluntario, sin recompensa extra por esto. (Entrevista técnico municipal)*

*La riqueza de COSEPP. Veníamos con cabezas muy diferentes y priorizando aspectos muy diferentes de acuerdo a la formación de cada uno. Nosotros hablábamos de procesos humanos, tiempos de generar conciencia, pertenencia, identidad y la obra con sus tiempos de obra. [...] se dio todo un proceso grupal donde se pasó por diferentes etapas, acuerdos, desacuerdos, discusiones internas donde los tiempos eran diferentes, las necesidades eran diferentes de acuerdo a los tiempos y de cómo articular las dos miradas: la social más la parte de obra. Que pudiéramos abrir la cabeza todos y poder entender que una obra crea un impacto en la comunidad y que evidentemente los procesos no son mágicos, que se necesita tiempo para atender todo lo que se genera frente a ese impacto y empezar a tejer las redes, que la comunidad se involucre. (Entrevista técnico municipal)*

Este funcionamiento más articulado a la hora de abordar las necesidades de la población llevó a la incorporación formal del área de políticas sociales dentro de la Unidad de Obras y Servicios, con lo que pasó a denominarse de Obras, Servicios y Políticas Sociales. A su vez, el área social cobró mayor dimensión, siendo reforzada con la incorporación de nuevos profesionales.

*Hasta el período anterior eran áreas diferentes. En este período se entendió que la obra alejada de la gente no era una buena cosa, entonces se incorporó el área de políticas sociales. (Entrevista técnico municipal)*

Al mismo tiempo, el trabajo en equipo ha provocado el enriquecimiento del perfil profesional de cada integrante, mayor conocimiento y mejor relacionamiento entre los funcionarios, así como una mayor motivación y compromiso con la tarea.

*Indudablemente que trabajar en equipo en el presupuesto participativo nos ha mejorado el relacionamiento habitual y nos ha dado un mecanismo de trabajo y una metodología que no teníamos antes y que yo pienso que es un avance. Al punto que [...] ya está proponiendo que la comisión pierda una P, es decir, que sea la comisión y seguimiento de todo el presupuesto no solo del participativo. Que la comisión se haga cargo del 100%. Se reconoce que la forma de trabajo ha sido buena. (Entrevista técnico municipal)*

*El contador dijo: "yo saco licencia el viernes pero vengo y armamos la licitación". Ese tipo de cosas antes eran impensables porque no se coparía mucho y era un: "nos vamos de licencia y no pasa nada" y la verdad que se atrasan unas cositas. El tipo este comprende que es importante que esto salga porque si no sale ahora ya va a ser para el año que viene. (Entrevista técnico municipal)*

*Uno ve que hay un relacionamiento distinto entre los compañeros, jefes y directores. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Le pusieron más que lo que les corresponde a su tarea [...] Son gente que participó porque le interesaba, se sintió entusiasmada con la tarea que hacía y no importó para quién trabajaba, querían que las cosas salieran. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

### 2.1.2 Eficiencia

Como efecto del PP se visualiza que la gestión se ha tornado más eficiente. La articulación con la ciudadanía repercutió en un aumento de las capacidades del aparato administrativo, mayor calidad de las decisiones y mejor aprovechamiento de los recursos.

- Desarrollo de capacidades

Los cambios en la organización interna y los nuevos métodos de trabajo que puso en práctica el Municipio para enfrentar el desafío de la ejecución resultaron en mayor capacidad para responder a las demandas de la ciudadanía y un desempeño más eficiente.

Los referentes de la sociedad civil se muestran gratamente sorprendidos: “no pensamos que fuera a ser tan ágil, tan bien todo”, “fue muy sencillo”, “lo que me llamó la atención es que todo fuera tan fácil”, “la inmediatez con la que se organizó todo y lo fácil que fue todo”,

*“parecía una cosa hecha en un colegio: organizadito, fácil, todo el mundo fue a votar, después se implementó”, “la verdad todo súper rápido”.*

- Mejores decisiones

La calidad de las decisiones se incrementa en la medida en que estas incorporan valores públicos, conocimientos de la realidad local y se ajustan a las necesidades y prioridades locales. En este caso las decisiones son los proyectos que resultaron ganadores, que se considera son los que *“realmente tienen importancia en la sociedad”*<sup>73</sup>. Al haber incluido a los ciudadanos y sus organizaciones en la elaboración presupuestal se logró que los recursos se enfocaran en la atención de proyectos considerados necesarios, relevantes y de gran valor para la población.

*Hay cosas que son obvias en los barrios. Lo que me parece interesante, más importante de todo, es esa escucha directa, no hay intermediarios, no hay nada. Llamás a la comunidad, le decís que diga lo que quiere decir y vos escuchás. [...] Que eso también me parece algo bueno, que no se prioricen cosas de interés del Municipio. (Entrevista referente sociedad civil)*

*La gente tiene que estar participando de lo que es el gobierno. A veces quien está en el gobierno no ve desde abajo algunas situaciones necesarias. Y la gente cotidianamente va viendo necesidades. (Entrevista referente sociedad civil)*

También se logró incluir temas que desde los gobernantes no eran visualizados como prioritarios y que de no mediar la participación, probablemente no se hubieran presupuestado. Se reconoce que la ciudadanía puede realizar aportes para enfocar los recursos más certeramente.

*Si no fuera por esto hay muchos proyectos que no hubieran salido porque el gobierno no nos hubiéramos dado cuenta de hacerlos [...]. Que la gente pueda elegir lo que ellos necesitan, lo que ellos ven que es bueno para San Carlos y para toda la comunidad es la base de todo. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

---

<sup>73</sup> Entrevista referente sociedad civil.

*En realidad casi todos los proyectos sentidos por la ciudadanía. Esos proyectos que a veces los políticos no los vemos, porque son de la ciudadanía y porque a veces algunos casos quizás no sean los que puedan repercutir en voto. En otros casos no lo vemos porque no lo vemos, porque no lo sentimos digamos. Pero son proyectos que son muy importantes socialmente. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Yo aprendí un montón de cosas. Hay un montón de cosas sociales que uno no le daba importancia. [...] La vorágine de la política pasa porque tiene que ser lo grande, cuando en realidad a la vida de la gente son las cosas pequeñas las que le resuelven más cosas. Por ejemplo lo del ómnibus o lo de la casa de la mujer golpeada. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

- Mejor aprovechamiento de los recursos

Los entrevistados destacan que aquellos proyectos que fueron gestionados por la sociedad civil lograron realizarse con el dinero disponible, lo que se evalúa como muy positivo teniendo en cuenta que con el paso del tiempo los costos aumentaron, por ejemplo en el sector de la construcción. De esta forma se logra ser más eficiente en el uso de los recursos ya que de asumir las obras el Municipio le hubieran salido más caras. Incluso se mencionan casos que hicieron más de lo que inicialmente estaba previsto o en mejor tiempo.

*Se ha visto como una generalidad: se llevaron a cabo con costo igual o menor y en forma muchísimo más rápido que si lo hubiese implementado el Municipio. (Entrevista técnico municipal)*

*Fuimos administrando el dinero para incluso hacer el comunal y al lado dos vestuarios nuevos. Se administró bien e hicimos rendir el doble del dinero que era para eso. (Entrevista referente sociedad civil)*

También se identifican proyectos, que una vez funcionando, lograron hacerlo mejor gracias al involucramiento de la comunidad. Por ejemplo en el caso del ómnibus adaptado para niños y adolescentes con discapacidad los padres aportan un recurso humano que oficia de acompañante, lo que permite la optimización del servicio y de los beneficios que reporta a los usuarios.

### 2.1.3 Legitimidad y transparencia

Una mayor legitimidad de las decisiones es otro de los efectos del PP. Este incremento de la legitimidad deriva de dos fuentes intrínsecamente vinculadas: *legitimidad por procedimientos y por resultados*<sup>74</sup>. Por un lado, al visualizar al proceso como una genuina oportunidad de participación, donde la ciudadanía pudo participar en igualdad de condiciones, sin exclusiones y sin interferencias políticas partidarias, el PP se concibe como un procedimiento legítimo para tomar decisiones. Esto sin duda está reforzado por la alta participación, que garantiza representatividad, y por el hecho de que se concibe que los resultados de la votación reflejan la voluntad ciudadana. En la medida en que se conoce por qué y cómo se tomaron esas decisiones se reduce la desconfianza, aumenta la legitimidad y transparencia de la gestión. Por otro lado, las decisiones se consideran legítimas no solo por la forma de generarlas, sino también por sus resultados, que se entiende se ajustan a las necesidades reales y preferencias de la población.

*En San Carlos hubo proyectos que han sido largamente reclamados, pero que fueron presentados y no lograron los votos necesarios. Entonces yo creo que también ayuda el PP a darle más legitimidad a la gestión del gobierno, porque lo que se está haciendo es lo que democráticamente la ciudadanía definió. Por eso creemos que es fundamental el PP, porque le da más legitimidad a la gestión del gobierno nuestro. Porque atendemos las demandas, las ideas y los proyectos que son más requeridos por la gente y no del que más nos golpea la puerta, del que más nos viene a visitar.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*La votación legitima los proyectos y a las instituciones.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Antes siempre daba para especulaciones, comentarios de que si lo van hacer allá o lo hacen por tal tendencia política del otro lado. Y aquí se rompió ese mito.* (Entrevista referente sociedad civil)

*Creo que se hizo mucho más transparente. Antes tenían que elegir ellos como gobernantes qué es lo que iban a hacer, aquí eligió la gente.* (Entrevista referente sociedad civil)

---

<sup>74</sup> Esta categorización se toma de Veneziano (2005: 46).

#### 2.1.4 Rendición de cuentas y control social

A partir del PP el gobierno rinde cuentas en mayor medida y por ende la ciudadanía está más informada (sobre el uso de los recursos públicos, el avance de la concreción de los compromisos asumidos, las razones que explican el nivel de ejecución, etc.), requisito indispensable para poder ejercer el control social de la gestión.

*Ahora que se arrancó con esto, que movilizó tanta gente, la gente está enterada. Dos por tres la Junta da algún informe que se está haciendo tal obra de PP, que están por inaugurar tal otra, que tal otra está un poco atrasada, que ha tenido inconveniente, se va informando. (Entrevista referente sociedad civil)*

*La gente ahora conoce más sus derechos y por qué paga una contribución y para qué van a utilizar los impuestos que tú estás pagando. La gente ahora reacciona más. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Yo veo que la gente se ha comprometido más a trabajar con el político. No sé si les perdimos el respeto que había antes o qué pasa. Pero ahora cualquiera va, se queja y habla. Antes la gente era muy de estar en su casa y protestar por fuera. Ahora hay más libertad para hacer esas cosas. Y estamos todos enterados de dónde va a parar el dinero, de dónde esto, lo otro, y entonces vos te animás a más. Ha ayudado a hablar con los políticos, a estar metidos en el asunto. Antes era los políticos hacen, el político decidió, resolvió tal cosa. No, ojo, no resuelvas una cosa que está mal porque te cae todo el pueblo encima. (Entrevista referente sociedad civil)*

*San Carlos registró las obras que se iban a hacer. Lo más que te pueden preguntar es cuándo se hacen, si todavía no está hecha. Pero la gente ya sabe las cosas que vas a hacer. [...] pero ni aquella obra que estamos atrasada hemos dejado de vincularnos con la gente para decirles en qué estamos y cómo vamos y qué vamos a hacer. Yo creo que ahí hay un cambio fundamental, que la gente sabe, no tiene que andar reclamando permanentemente las cosas. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

#### 2.1.5 Mayor proximidad entre la administración y la ciudadanía

Un vínculo sostenido, directo y mayor acceso al Municipio son los indicadores del logro de una administración más cercana a la ciudadanía.

*Otra cosa que yo valoro mucho es la facilidad que uno tiene para hablar con ellos. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Antes del PP era más directo con la Intendencia que con el Municipio. Ahora a través del PP se empezó a tener distintos sectores dentro del Municipio, a tener relacionamiento. Ha servido para agilizar no solo el PP en sí, pero agilizar el vínculo para otras cosas. Uno antes decía que quería conseguir tal cosa y ahí le daban el número de otra persona y así, ahora tú llamas directo. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Ahora salen más a los barrios, porque antes no se salía. Estaba la Junta ahí y cualquier cosa ibas a hablar y si venían, venían. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Esa comisión [...], funcionarios de diferentes áreas del Municipio de San Carlos han tenido a lo largo de todo el período y lo seguirán teniendo un diálogo permanente de ida y vuelta con las diferentes organizaciones que presentaron proyectos en el presupuesto participativo. Eso hace que el vínculo sea permanente, frecuente y que no solo se limite a la presentación de los proyectos, sino al seguimiento de la ejecución de ese presupuesto. En síntesis lo que existe es un control social por parte de la ciudadanía en la ejecución del presupuesto del Municipio de San Carlos. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

## **2.2 Fortalecimiento del gobierno local**

Algunos miembros del gobierno municipal entienden que el PP ayudó a fortalecer al órgano. Los acuerdos que se generaron al inicio de la gestión colaboraron a cohesionar al colectivo y el hecho de que los resultados sean positivos refuerza su accionar. Es importante recordar que cuando se definió realizar el PP y se delineó el modelo a implementar las autoridades recién estaban asumiendo las funciones en el marco de un nuevo diseño institucional, por lo que era un contexto de muchas incertidumbres.

*Creo que nos ayudó muchísimo en lo que fue el comienzo de la gestión y que cuando uno consigue que la mayoría vaya detrás de algo y se van cumpliendo las metas, une muchísimo. Fomenta más los encuentros que los desencuentros. Ayudó a la convivencia de este período. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

## 2.3 Mejora del relacionamiento Municipio – sociedad civil

Varios son los cambios que se perciben en el relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil a nivel local como resultado del desarrollo del PP: una mayor defensa de intereses públicos, la disminución de la estrategia de acudir a los políticos para acceder a recursos, un relacionamiento más institucional, mayor comprensión, confianza y cooperación.

### 2.3.1 Defensa de intereses públicos

Se visualiza que el PP oficia de garantía para respetar la voluntad general, para salvaguardar intereses públicos y no el interés de grupos corporativos con mayor poder de acceder a medios y presionar al gobierno. La gestión, y en particular el proceso de toma de decisiones, se hacen más democráticos, más abiertos y transparentes mediante la implementación de un método público para tomar decisiones.

*Lo que uno aprende cuando mira los resultados es la diferencia entre lo que puede estar instalado a nivel de medios y lo que termina apareciendo como síntesis de lo que la población propone o entiende que vale. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Creo que también algo que nos dimos cuenta que por ahí los gobernantes caen en el error de atender las demandas del que más nos golpea la puerta, del que más nos insiste, que quizás más tiene acceso a medios de prensa para hacer sus reclamos y esto ayuda a democratizar más. [...] Y no caer en el error del que más nos conversa en la oreja a nosotros atender sus demandas, que quizás no sean las más requeridas por el pueblo. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Sirve para que podamos todos conocer dentro de la ciudad de San Carlos cuáles son las necesidades [...]. Poder decidir quiero votar esto y aquel otro. En cambio si no se hiciera de esa manera no nos vamos a enterar. Lo van a resolver en determinadas instancias, a nivel del Municipio, con determinados grupos sociales que sí van, más cerrada, en lo cual no se entera la población. (Entrevista referente sociedad civil)*

- Nuevas estrategias de acceso a recursos: de la presión al gobierno a la legitimidad social

Lo que colabora con la defensa de los intereses públicos es la oportunidad que brindó el PP de cambiar la forma instalada de acceder a recursos, pasando de la presión al gobierno a la

legitimidad social. Se comienza a percibir que para acceder a recursos más que acudir a los políticos hay que trabajar socialmente. Se torna necesario lograr que la comunidad respalde las iniciativas a través del voto, lo que legitima a las demandas y a las instituciones proponentes.

*Antes tenía que ir a la Intendencia y hablar con el Intendente, y pedirle, y decirle que yo lo voté, que soy de su partido, que tengo una cantidad de amigos y familiares que lo votan. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Entre todos los que ganaron y los que perdieron principalmente van a insistir y van a venir de otra forma. Se van a preparar de otra forma y van a ver que no era así nomás presentarse como venir acá y decir: "preciso tal cosa". Ya no es así el proceso, hay otras formas que ellos pueden conseguir las cosas. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Cambiar el lugar de las demandas, no venir y recurrir a los gobernantes para que le hagan lo que ellos quieren sino cuando se genera la convocatoria de PP tratar de promocionar y difundir, ganar voluntades para que los proyectos que ellos impulsan desde su cuadra, desde su barrio o desde su balneario, tengan los votos necesarios para que sean integrados al presupuesto del Municipio de San Carlos. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

- Nuevas formas de relacionamiento: de lo informal y personal a lo formal e institucional

El PP contribuyó a un relacionamiento más pautado por reglas que por contactos personales, lo que permitió ordenar y formalizar el vínculo con la sociedad civil, y que la estructura burocrática pudiera asumir parte del proceso de articulación con la ciudadanía. Todos estos elementos oficiaron de garantía para asegurar que las distintas demandas tuvieran las mismas posibilidades de ser atendidas a través de canales formales, igualitarios y transparentes.

*El Comunal antes fue hecho así, se juntaban 3 o 4 y les decían: no podés hablar con el Intendente que precisamos tal cosa. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Me parece que en la relación entre el gobierno local y la ciudadanía hubo una forma de relacionarse mucho más institucional, mucho más orgánica. El PP generó una forma de relacionamiento con reglas mucho más claras. (Entrevista integrante Gobierno departamental)*

*Es una forma de formalizar un montón de cosas que se daban como en el mostrador, que se daban directo con el alcalde o con el edil. Esto es una forma de institucionalizar y formalizar los pedidos de la población. Así disminuyó un montón, tanto el PP como COSEPP, el estar yendo por la puerta de atrás a pedir y pedir. Esto fue como una forma de aglomerar y formalizar esos procesos. (Entrevista técnico municipal)*

*Tuvo varias consecuencias importantes y buenas, por ejemplo, ha bajado muchísimo el nivel de reclamos que antes iban directamente a los políticos de turno. [...] Ya no hay el contacto ese con el político que hasta a veces un poquito demagógicamente le hacía los gustos a los vecinos. Sino que ahora tenemos este mecanismo de expresión de la ciudadanía donde se canalizan las propuestas con reglas muy claras preestablecidas, donde descarta el equipo técnico las que no son viables y se viabilizan otras y se sigue hasta que se consiguen. (Entrevista técnico municipal)*

*La ventaja que el político no está recibiendo la presión permanente y tomando decisiones que pueden ser equivocadas, porque ante la presión permanente podés tomar decisiones equivocadas. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*La persona que viene a conversar, conversa más sobre lo que sabe que puede conseguir y no sobre lo que cree que puede conseguir [...]. Yo creo que la COSEPP ha contribuido mucho a que la gente sepa de qué tiene que hablar y que el con quién tiene que hablar, si las cosas se hacen bien, pasa a un segundo plano. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

### 2.3.2 Mayor comprensión, confianza y cooperación

El relacionamiento entre la estructura política-administrativa y los ciudadanos se valora positivamente. La experiencia de mayor contacto parece haber repercutido en el desarrollo de empatía y confianza mutua.

Los referentes de la sociedad civil dan cuenta de haber desarrollado un vínculo cercano, destacan que han sido escuchados, y valoran la capacidad de comprender las situaciones particulares y la flexibilidad de la COSEPP.

*Siempre por parte del Municipio fueron muy receptivos frente a las demandas. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Tuvimos que sobre la marcha ir negociando. Y fue flexible también la gente del Municipio, entendieron la historia, lo que nos pasaba. En general lo que es con la Comisión de Seguimiento no hay ni una queja, ni un roce. Siempre fuimos escuchados, inmediatamente además. Levantábamos el teléfono y ¿cuándo nos podemos reunir? ¿Hoy? ¿Mañana?* (Entrevista referente sociedad civil)

Por su parte, para la COSEPP y también, aunque en menor medida, para el gobierno local fue un proceso de conocimiento de la comunidad y sus organizaciones, una oportunidad para diagnosticar el tejido social, sus fortalezas y debilidades. En algunos casos se reconoce que gracias a la interacción “*ahora se cree más en las organizaciones*” ya que han demostrado capacidades que por lo menos permanecían ocultas para el Municipio.

*Lo que se estableció fue un vínculo institucional con las organizaciones y de respeto total, nosotros no hemos tenido conflictos.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Conocer diferentes realidades de organizaciones que ni sabía que existían.* (Entrevista técnico municipal)

*Nosotros creemos en las instituciones ahora mucho más que antes. Porque eso fue un desafío de qué pasaba cuando les dabas plata.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Porque sin dudas que al involucrar a la gente te la ponés de tu lado, es decir, la gente comienza a comprender por qué se hacen las cosas ahora, porqué no se hacen todavía. Y además nos ayudan de alguna manera poniendo ideas y mejorando la eficiencia de esos recursos. Por ese lado es una herramienta fantástica.* (Entrevista técnico municipal)

## **2.4 Fortalecimiento de la sociedad civil**

En relación a la sociedad civil las transformaciones que destacan los entrevistados son el logro de una ciudadanía más activa, el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes, y el fortalecimiento del tejido social.

### **2.4.1 Ciudadanía activa**

De los discursos se desprende que el PP ha promovido la iniciativa, mayor conciencia de

eficacia política, ciudadanos más críticos y más informados sobre cuestiones públicas, elementos fundamentales para el desarrollo de una ciudadanía activa.

- Mayor proactividad

Se visualiza que el proceso generó un efecto educativo en la ciudadanía que logró trascender la pasividad y la demanda. Al mismo tiempo se destaca que despertó interés y aumentó la corresponsabilidad en los asuntos públicos, impactando en el compromiso cívico.

La presentación de propuestas y la votación generaron una movilización muy importante en la comunidad, “una efervescencia similar a la de una elección”<sup>75</sup>. El hecho de que tanto actores políticos como sociales refieran a que la comunidad “hizo campaña política” para difundir y promocionar sus proyectos puede ser interpretado como que se reconoce que fue la sociedad civil quien ocupó el lugar protagónico a la hora de poner en agenda y definir los contenidos del presupuesto, desplazando en esta oportunidad a los gobernantes. Los participantes asumieron esta función con sentido político pero no partidario.

*Hicimos una campaña política, nos sacamos las ganas de hacer política. Porque fuimos a los medios de comunicación, hicimos volantes, después lo presentamos en la Plaza. Fue un ejercicio lindo y más allá de que era municipal y del gobierno actual, fue un ejercicio apolítico. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Esto logra que la gente participe, que sienta que hace y no apelar que le hagan todo. El uruguayo está acostumbrado a que le hagan todo y cada vez más. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*El principal cambio para mí es que no fue que yo le pido a la Intendencia que quiero que me construya la sede acá y los vestuarios, y venía la Intendencia y lo hacía, y después cortábamos la cinta. No. Queremos hacer la sede, ustedes en qué nos ayudan, ustedes qué ponen, nosotros qué ponemos, lo hacemos entre los dos. (Entrevista técnico municipal)*

*A mí me parece que es una cosa buena que la gente se integre y no dejar todo en manos de los que nos gobiernan. Si quiere un avance, tiene que participar. Porque si participas tienes derecho a quejarte. No salgas a protestar si no hiciste nada. (Entrevista referente sociedad civil)*

---

<sup>75</sup> Entrevista referente sociedad civil.

Y fundamentalmente se reconoce que gracias a que los cambios son visibles algunos ciudadanos comenzaron a involucrarse en iniciativas colectivas y se acercaron a trabajar en comisiones u organizaciones. Incluso se da cuenta de que a partir de los proyectos del PP se han generado nuevas iniciativas.

*Integrar a la ciudad fue lo mejor, integración social y que la gente mostrara interés en que la ciudad avance ya sea desde unos juegos infantiles hasta un centro deportivo y viceversa. Unió más a la gente y se unió más a trabajar. La gente decía "qué bien, lo consiguieron, vamos a ayudar ahora". La gente venía de muchos años atrás descreída de todas las promesas. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Vemos que muchas veces los vecinos responden mejor, se movilizan más y eso te da satisfacción. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Como que la obra en sí despertó en la gente, se acercó, que antes no se arrimaba. [...] Porque mira que en la parte del campo encuentras gente que le gusta arrimarse pero hay otra que es muy individualista, que no tiene contacto ni con el vecino de al lado. Y lograr que esa persona venga y te diga que quiere ser socio y que quiere participar ya eso es un cambio. [...] Y de ahí para adelante, esto es como un comienzo. (Entrevista referente sociedad civil)*

- Conciencia de eficacia política

Se entiende que el PP “abrió la puerta que se precisaba” para concretar los proyectos que en algunos casos la comunidad venía trabajando hacía mucho tiempo. Desde la visión de los referentes de la sociedad civil la materialización de las iniciativas reforzó la percepción de que participando se puede incidir para generar cambios en los problemas o necesidades, lo cual es algo muy valorado porque se opone al descreimiento y la desconfianza que generaron tanto experiencias frustradas como los desestímulos intencionales a la actividad colectiva.

*Impactó en las organizaciones sociales fuertemente. Las organizaciones sociales tienen un fin que es notable, en general es ayudar a la sociedad y sin fines de lucro. Creo que este presupuesto le abre una puerta más al cometido y los anhelos de las organizaciones, porque por más que uno tenga la voluntad y el trabajo de hacer cosas, si las puertas están cerradas es muy difícil. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Creo que el PP jugó un rol importantísimo de hacer algo que por cuenta propia hubiese sido muy difícil hacer. (Entrevista referente sociedad civil)*

*A nivel personal lo que me aportó fue creer en que vale la pena hacer cosas. Yo vengo de la época de la dictadura, en los años venideros era una época de mucho descreimiento, las cosas se conseguían muchas veces por favoritismos. Muchas veces se escucha decir: no vale la pena. Y también con esto se habían generado muchos comentarios, desde algunas instituciones me hicieron comentarios como que esto no iba a salir o que fue un engaño, que la plata no está. Sin embargo la seguimos. Entonces cuando salió fue una gran satisfacción en lo personal, más allá de una gran satisfacción de ver los niños, eso fue la primera satisfacción. Pero en lo personal también fue una satisfacción, porque fue decir: valió la pena, y no era tan así. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Quizás si este tipo de presupuesto se continúa haciendo y la gente se empieza a educar y más que nada los jóvenes, de esta manera van a aprender a interiorizarse más con las problemáticas de todos y a saber que desde su lugar pueden hacer algo y no solo entrar en el círculo de la queja. (Entrevista referente sociedad civil)*

#### 2.4.2 Conocimientos, habilidades y actitudes

La adquisición por parte de los participantes de información sobre la gestión, en particular sobre la planificación presupuestal, los procedimientos y las reglas que rigen a la actividad pública son los elementos más destacados por los entrevistados.

*Ese intercambio, esa ida y vuelta, esa interacción ayudaba a que ellos entendieran también nuestra postura. Nosotros le trasmitíamos cuáles eran nuestras limitaciones, nuestras debilidades, nuestras carencias, porque estamos manejando dinero público, que se maneja por el derecho público, no se maneja como una empresa privada que uno va y compra en el primer lugar que quiere, sino que aquí hay que hacer llamado a precios, llamado a licitaciones. Todo eso era un aprendizaje y una enseñanza que iban adquiriendo las diferentes organizaciones sociales. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Tuve la instancia de conocer un poco más cómo es la dinámica del Municipio, que en algunas cosas hay que esperar, que todo tiene un proceso. Porque también me tocó muchas veces llamar y preguntar dónde está el expediente, y qué va a pasar, cuándo va a salir, toda esa gestión. (Entrevista referente sociedad civil)*

En algunos discursos aparecen referencias a que durante la ejecución de los proyectos se pusieron en juego habilidades instrumentales y analíticas como buscar y procesar información, hacer el seguimiento de expedientes, manejar recursos y rendir cuentas, etc. Asimismo los participantes destacan que tuvieron que desarrollar y poner en práctica habilidades de negociación, sobre todo a la hora de articular con el Municipio y la Intendencia.

*Conocimientos siempre estamos adquiriendo, estamos aprendiendo. Desde lo muy concreto de cómo es un ómnibus con rampa, desde ir a la comisión honoraria de discapacidad a averiguar cómo eran las camionetas allá y vincularme, hablar con el abogado [...] porque existe una ley que dice que en un período no menor a cinco años todas las empresas de transporte público tienen que tener un vehículo adaptado. Pero si bien existe esa ley, todavía no está reglamentada. Todo ese tipo de cosas fueron conocimientos que fui adquiriendo a medida que fui entrando en esto, fui investigando varias cosas. (Entrevista referente sociedad civil)*

*A mí me sirvió muchísimo. Yo me tomo las cosas muy a la tremenda, para mí no hay grises, la cosa es blanca o es negra. Acá he aprendido que tenés que tranzar más, pero al mismo tiempo me he agarrado cada dolor de cabeza. (Entrevista referente sociedad civil)*

*No fue fácil. Porque a veces entre las instituciones en algunas cositas discrepábamos, en el buen sentido, lo normal. Siempre hay que tratar de llegar a un acuerdo. (Entrevista referente sociedad civil)*

En relación a las actitudes, como fue mencionado en apartados anteriores, el PP generó que algunos ciudadanos desarrollaran un mayor interés por los asuntos públicos y comunitarios, mayor confianza y empatía con el gobierno.

#### 2.4.3 Fortalecimiento de organizaciones

*Nosotros creemos que se logra consolidar más a las organizaciones sociales que participaron, fortalecerlas. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

Este efecto se evidencia en dos dimensiones: el aumento de las capacidades de gestión a la interna de las organizaciones participantes, lo que se valora como un proceso de maduración de la sociedad civil, y el incremento de la colaboración entre algunos colectivos.

*En esta coparticipación de los recursos locales en San Carlos se ve como una muestra de madurez ciudadana porque ha mostrado que se puede, con dificultades, con errores y aciertos, pero la respuesta fue buena. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*En gestión 100%. La gente muchas veces presentaba el proyecto pero en la parte de gestión no tenían conciencia de que ellos eran los que iban a tener que ejecutar el proyecto. Pensaban que era llevar, votar y que el Municipio se hacía cargo de ejecutarlo. Lo sorprendente fue que salieron muy bien parados en tiempo, aprendizaje, en manejar recursos. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Para las organizaciones hubo mucho también de aprendizaje [...] al hacer experiencia de la ejecución de una obra. Primero estaban aterrorizados con el hecho de tener que gestionar la obra. (Entrevista técnico municipal)*

*Otra cosa que me parece interesante es que las reformas y ampliaciones todo ese tipo de cosas las han ido haciendo ajustado a las normas. Antes no te daba mucha bolilla nadie y menos cuando venía una colaboración del gobierno. La gente se creía con el derecho de hacer cualquier cosa de cualquier manera y nosotros hemos institucionalizado, hemos apegado a las normas todo eso. [...] Al principio la gente no quería saber nada, hoy tiene su arquitecto que los asesora e inscriben la obra en el BPS, en la Intendencia. Entonces desde ese punto de vista creo que ha habido un crecimiento, una madurez, un desarrollo interesante. (Entrevista técnico municipal)*

El aumento de la colaboración entre colectivos se registra en Pueblo Edén donde la gestión compartida del proyecto generó una mayor vinculación y permitió superar ciertas diferencias entre la Comisión de la Escuela y la del Comunal; en el Balneario Buenos Aires donde los proponentes de tres proyectos similares lograron llegar a acuerdos para unificarlos y generar uno que acumulara los fondos disponibles; entre las dos instituciones que presentaron propuestas para el traslado de personas con discapacidad que luego se unieron y trabajaron conjuntamente para la difusión y la posterior gestión del proyecto: y entre la Comisión de Barrio Sur y el Club Gardel que comparten el uso de la cancha de fútbol que se realizó como resultado del PP.

*Se juntaron dos organizaciones que más o menos querían lo mismo pero que cada uno tiraba para su lado. (Entrevista técnico municipal)*

*Lo que generamos fue otro acuerdo después de que se ganó: nos juntamos todas las partes y firmamos que de todos se hacía una bolsa en común, que todo iba para el complejo deportivo.*  
(Entrevista referente sociedad civil)

*Había dos o tres instituciones que solicitaban transporte para discapacitados. Entonces antes de la elección se aliaron y formaron un proyecto solo. Y así fue que lograron el ómnibus. Porque tenían intereses comunes y lo que hicieron fue unirse. Son cosas que se aprenden sobre la marcha.*  
(Entrevista referente sociedad civil)

*Después fuimos como un solo proyecto. Si bien éramos dos instituciones, nos relacionamos entre sí para trabajar juntos. Ya después nos considerábamos uno. Era el proyecto, en ese sentido no hubo ningún problema. Al contrario, eso nos iba a beneficiar.* (Entrevista referente sociedad civil)

## **2.5 Síntesis de los efectos**

El PP ha logrado un importante nivel de satisfacción de todos los involucrados, que unánimemente lo consideran exitoso. Esto es coincidente con un proceso que logra aproximarse a las transformaciones que pretenden generar las experiencias de democracia participativa.

A continuación el cuadro N° 12 resume los efectos positivos que ha generado en la administración y el gobierno local, en la sociedad civil, y en las relaciones entre estos actores.

Cuadro N° 12: Síntesis de los efectos del PP

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Efecto</b>
<b>Reforma y modernización del Estado</b>	Cambios en la organización interna: - nuevas estructuras - nuevas metodologías de trabajo	Mayor interacción/cooperación entre las diversas áreas municipales Motivación grupal Mayor compromiso institucional Aprendizajes colectivos Abordajes integrales
	Mayores capacidades Mejores decisiones Mejor aprovechamiento de los recursos	Incremento de la eficiencia
	Procedimiento legítimo para la toma de decisiones colectivas Resultados eficientes	Mayor legitimidad de las decisiones Transparencia
	Mayor información	Rendición de cuentas y control social
	Interacción permanente Municipio más accesible	Mayor proximidad entre la administración y la ciudadanía
<b>Fortalecimiento del gobierno local</b>	Alineación del gobierno hacia una meta común	Cohesión del gobierno Convivencia
<b>Mejora del relacionamiento Estado –sociedad civil</b>	Acceso a recursos a través de la legitimidad social Relacionamiento formal e institucional	Defensa de intereses públicos
	Evaluación positiva del relacionamiento	Mayor comprensión, confianza y cooperación
<b>Fortalecimiento de la sociedad civil</b>	Mayor iniciativa Mayor conciencia de eficacia política Ciudadanos más críticos e informados	Ciudadanía activa
	Conocimientos de la gestión pública Habilidades instrumentales y analíticas Negociación Interés en asuntos públicos y comunitarios	Desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes
	Desarrollo de capacidades de gestión Mayor colaboración entre colectivos	Fortalecimiento de organizaciones

Fuente: elaboración propia

### **3. Los factores que habilitan u obstaculizan que se desarrolle el potencial de la experiencia participativa**

Esta sección pone el acento en las cuestiones positivas, aquellas que funcionaron bien y facilitaron el logro de los resultados y efectos detallados, así como en los elementos negativos que constituyeron un obstáculo o limitaron los efectos que podría haber tenido. Responde a las interrogantes: ¿cuáles son los elementos que han favorecido u obstaculizado los cambios? ¿Cuáles son los componentes más importantes para explicar el éxito o las limitaciones de la experiencia?

#### **3.1 Facilitadores**

Las perspectivas de los actores identifican como factores que explican el éxito, tanto a *condiciones previas*, elementos del *diseño institucional* del PP como el nivel de implementación de los acuerdos.

##### **3.1.1 Condiciones previas**

###### **a) Apoyo departamental: descentralización política y económica**

En el marco normativo uruguayo el respaldo del gobierno departamental es no solo un facilitador sino una condición *sine qua non* para el desarrollo de un presupuesto participativo exitoso a nivel municipal. El gobierno de San Carlos contó con el apoyo del gobierno de Maldonado en varios sentidos. Por un lado, avaló las decisiones que tomó el gobierno local al respecto del modelo de PP, lo cual en un marco de autonomía limitada y de necesidad permanente de acuerdos entre ambos niveles resulta indispensable. Por otro lado, otorgó los recursos para que el Municipio pudiera cumplir con los acuerdos realizados con la ciudadanía. Un elemento muy importante fue que el gobierno local conociera al inicio de la gestión cuál sería el monto de inversiones que le correspondería para poder planificar cómo distribuirlo. Por lo tanto, el gobierno local contó con autoridad política y recursos económicos para desarrollar esta experiencia.

El hecho de que el gobierno departamental sea afín al impulso de la participación ciudadana, lo que se refleja en la promoción y sostenimiento de una política departamental de PP en

todos los territorios, y de que esté comprometido con la profundización de la descentralización, son elementos que sin duda influyen en dicho apoyo.

El respaldo del gobierno departamental resulta central asimismo frente a un marco normativo que no promueve explícitamente la participación ciudadana. La voluntad del gobierno departamental de habilitar y estimular la participación llena los vacíos de la normativa que para el nivel local solo exige la rendición de cuentas de forma anual.

*Hay un marco interesante de decidir que otros lados no lo tienen. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Lo principal, la cabeza del Intendente de los Santos distribuyendo el presupuesto de inversiones en los ocho municipios del departamento y que el 100% del territorio departamental esté municipalizado. En esa potente y fuerte cabeza descentralizadora del Intendente. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Está logrado por una relación con el ejecutivo departamental y con una claridad en los créditos presupuestales. (Entrevista integrante Gobierno departamental)*

#### b) Autoridades con voluntad política de compartir poder con la ciudadanía

La voluntad del gobierno municipal de compartir las decisiones sobre el destino de los recursos con la ciudadanía, el compromiso de respetar los acuerdos y el otorgarle prioridad a las iniciativas del PP, son condiciones que explican parte del éxito. Esta opción por la participación fue transmitida a la ciudadanía, que progresivamente fue incrementando su confianza.

*Lo principal para ese éxito fue la motivación del órgano municipal. Creo que un concejo municipal que se junta, que decide hacerlo y hacerlo de la mejor manera, que invierte, porque contrata un equipo para eso, que cuenta con el apoyo de lo departamental. Si la iniciativa viene del órgano municipal [...] creo que eso es fundamental. Y en eso se basa mucho el éxito, que no solo el alcalde porque los concejales también estaban involucrados, acompañaron el proceso, se apropiaron de la herramienta como una carta política importantísima y les resultó bien. (Entrevista técnico departamental)*

*Yo creo que acá se dieron señales muy fuertes, que son varias. Poner mucha plata a discutir es bueno.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Pone dinero expreso para que la ciudadanía de alguna manera elija cómo se gasta, creo que ha dado una suma de claridades que tiene este logro final de PP en San Carlos.* (Entrevista integrante Gobierno departamental)

*El gobierno de San Carlos, repetido muchas veces por el alcalde, dijo: nuestra prioridad absoluta es lo que se votó en el PP. Eso había que hacerlo sí o sí, lo otro si se postergaba o no salía muy bien no importaba. Pero eso era lo primero que había que hacer en San Carlos.* (Entrevista técnico municipal)

Si bien la decisión de incluir a la ciudadanía en la planificación presupuestal era clara, para poder darle contenido fue necesario que el gobierno en su conjunto pudiera llegar a acuerdos para un accionar y un discurso único, coherente, sin fisuras.

*En primer lugar llegar a acuerdos entre nosotros para después hacer convocatorias a la ciudadanía. [...] Más allá de disidencias y de encuentros y desencuentros que hubo entre el cuerpo de concejales y los directores, muchas discusiones, logramos siempre llegar a puntos en común para lo que en aquel momento eran proyectos de elaboración del PP.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Clave la discusión a la interna a nivel político, que ellos hayan llegado a acuerdos previos en cuanto a la finalidad que le querían dar al PP.* (Entrevista técnico municipal)

### c) Capacidades técnicas y políticas del Municipio

- Actitud crítica

Una actitud reflexiva y crítica por parte de algunos integrantes del gobierno ha permitido capitalizar los aprendizajes que habilitaron las experiencias anteriores; a partir de las evaluaciones realizadas se ha ido mejorando el PP.

*La experiencia del 2005 nos ayudó notoriamente a madurar, a hacer algo mucho más estudiado, mucho más elaborado, mucho más acabado.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*El presupuesto participativo no se logra de un día para el otro, aquí en San Carlos ya había dos experiencias anteriores, nosotros creemos que también hay que seguir avanzando, profundizando en la elaboración del presupuesto participativo. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*San Carlos ha ido haciendo un permanente auto cuestionamiento, tiene una capacidad de crítica que no existe en muchos lugares. Creo que esa capacidad de crítica que tiene el gobierno local, o algún integrante del gobierno local, hace que, reconocida la debilidad o la crítica, el próximo proceso sea mejor si se tiene en cuenta. Mantener los logros y mejorar las debilidades. (Entrevista integrante Gobierno departamental)*

- Incorporación de conocimiento académico

El interés del gobierno local de contar con asesoramiento para diseñar el modelo de PP es otro elemento facilitador, en la medida que permitió que los políticos contaran con conocimiento académico a la hora de tomar decisiones. Pero al mismo tiempo el apoyo técnico facilitó el proceso de llegar a acuerdos en un colectivo recientemente integrado, con nuevas funciones, con miembros pertenecientes a distintas agrupaciones políticas, con perfiles diversos y con desigual experiencia de gobierno.

*San Carlos tuvo algunas capacidades que no tuvo otro, poder recopilar las experiencias, poder mirar para atrás, poder contratar una consultora externa, poder tener una mirada científica de hechos sociales y políticos. (Entrevista integrante Gobierno departamental)*

*La contratación de una visión externa y profesional [...]. Conocimiento para hacer eso de manera más eficiente en base a lo que se había podido avizorar como limitantes del período anterior. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Un gran acierto fue un apoyo externo, un apoyo académico que fue fundamental para que hubiera Presupuesto Participativo en San Carlos. Si bien había actores que ya estaban del período anterior, también había nuevos actores que no conocían ni tenían idea de si estaba bien o mal el Presupuesto Participativo, del propio Frente Amplio. Y después en el llegar al acuerdo de qué tipo, qué modelo de presupuesto se llevaba adelante. Creo que ahí fue fundamental, si no nos hubiéramos enroscado en unas discusiones interminables y hubiéramos llegado a diciembre sin presupuesto, con algún tipo de consulta pero no del presupuesto como se organizó. Para mí es fundamental el apoyo externo para ir incluso marcando los avances, porque las discusiones eran*

*bastante fuertes con criterios diferentes y en la cabeza todos teníamos modelos diferentes de Presupuesto Participativo. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

- Creación de un ámbito específico para la ejecución y seguimiento de los proyectos

Una pieza clave para el éxito ha sido la formación de la COSEPP y que esta asumiera la responsabilidad de la ejecución de los acuerdos y al mismo tiempo oficiara de nexo, mediación y negociación entre el Municipio y la ciudadanía.

Más allá de lo positivo de contar con un ámbito responsable de la ejecución y el seguimiento, son sus características particulares las que resultan centrales como facilitadoras del proceso. Dentro de estas se encuentran el haberse constituido como un espacio de articulación entre los sectores municipales involucrados en la ejecución de los proyectos, el estar integrado exclusivamente por funcionarios técnicos, calificados, que actúan desde su saber específico a partir de una metodología de trabajo propia, que están involucrados y comprometidos con el PP.

La COSEPP es un logro y al mismo tiempo una condición de éxito, lo que se relaciona con el hecho de que estas capacidades no estaban disponibles al inicio del PP, sino que se fueron desarrollando durante el proceso. Por tanto, la reforma administrativa es un logro que a su vez habilita gran parte de los efectos positivos.

La creación y funcionamiento de este ámbito, que tuvo como foco el cumplimiento de los acuerdos asumidos con la ciudadanía, ha permitido que los proyectos del PP fueran priorizados y abordados en su integralidad por los distintos sectores vinculados a la implementación, oponiéndose a la compartimentación que caracteriza a las instituciones públicas. En este sentido, se considera que los proyectos del PP *“han tenido atención diferencial”*.

*Es imposible llevarlo adelante sin un equipo técnico. Yo creo que el equipo de COSEPP es imprescindible para llevar adelante esto. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*La creación de la COSEPP yo creo que fue un acierto [...]. Que el PP tenga un desarrollo y una entidad propia en la ejecución, que no se superponga ni se solape con otra política pública,*

*porque queda como no visible, no perceptible por aquel que peleó por ese proyecto.* (Entrevista técnico departamental)

*Para mí el compromiso de ejecutarlos, la disponibilidad presupuestal y el trabajo en conjunto de COSEPP es casi indispensable. Si no es difícilísimo, [...] si no tenés ese trabajo conjunto, sería más con la inercia municipal. Me parece que se aceleró bastante.* (Entrevista técnico municipal)

La COSEPP desarrolló una forma de trabajo que colaboró con la eficiencia en el logro de los objetivos y con el sostenimiento de la participación de los integrantes, lo cual es algo no menor teniendo en cuenta que era una participación voluntaria. La forma horizontal de trabajo se valora especialmente en una institución que funciona con lógica vertical y jerárquica.

[COSEPP] *Tiene un reglamento de trabajo bastante estricto y sobre todo hay un compromiso de todos los miembros que es de destacar [...] porque no tenemos ninguna remuneración especial ni cosa que se le parezca, ni vamos por esa idea. Fue una experiencia fenomenal. Nos hemos armado un mecanismo de acción bastante ordenado donde se establece un acta por cada reunión, con una frecuencia de reuniones determinada, con una duración determinada. Y todo eso es importante porque todas esas reuniones que te dicen más o menos a tal hora y duran más o menos tantas horas, eso desgasta y cansa y desanima. [...] La elaboración de un acta, la lectura del acta ordena y le da un hilo conductor a la reunión, asigna responsabilidades, pasa revista para decir si cumpliste o no cumpliste. [...] Nombramos sub comisiones para charlar con los vecinos y semanalmente estamos en contacto con delegados o representantes de las comisiones proponentes del proyecto y ahí hacemos el seguimiento. También hacemos un acta, por lo menos hacemos el informe de lo que acordamos en cada una de esas reuniones.* (Entrevista técnico municipal)

*Lo importante es que es un equipo que está hecho por funcionarios y estamos en un pie de igualdad. Y esto es un organismo que por más que nos guste o no, es un organismo vertical. Y nadie hizo gala a su diferencia de grado [...]. Donde alguien quiera bajar línea, ahí ya se pudre todo y ya no sale nada. Esa fue la clave.* (Entrevista técnico municipal)

El involucramiento de la burocracia estatal es un elemento muy relevante, ya que como señala uno de los integrantes del gobierno local “ninguna reforma del Estado se puede hacer sin un funcionario que no esté involucrado con los proyectos del Estado”.

*Una comisión honoraria, voluntaria, inter disciplinaria que esté comprometida para la ejecución. Porque es muy difícil lograr un compromiso en la función municipal. Si no, no hubiera podido ser tan fluido. (Entrevista técnico municipal)*

*Un logro absolutamente del gobierno local tiene que ver con la comisión de seguimiento, con un empoderamiento de los funcionarios, un hecho que no formaba parte del funcionario como forma parte ahora, yo creo que eso da un resultado. [...] Da un ejemplo el PP del trabajo articulado y transversal de todos. Yo creo que ahí sí se logra ver una cadena donde los eslabones son imprescindibles para el cumplimiento final del logro. (Entrevista integrante Gobierno departamental)*

*Creo que es un grupo de gente que pechó para que salieran las cosas y puso lo mejor de sí. Eso en la actividad pública es bastante importante. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

El hecho de que la COSEPP estuviera integrada casi exclusivamente por técnicos, salvo por el director de Obras que tiene un cargo político, se considera que abonó a una mejor comunicación y relacionamiento con la ciudadanía. La conformación de la COSEPP con personal técnico, con disposición y habilidades para la articulación con actores diversos es entonces otro elemento que jugó a favor de los logros.

La articulación lograda entre la COSEPP y el gobierno local también puede considerarse un facilitador. Para que este espacio pudiera desarrollar su potencial en tanto puente con la comunidad fue central otorgarle autonomía, que el gobierno cediera parte de su poder a los funcionarios, dejando en sus manos la toma de ciertas decisiones y parte de la articulación con la ciudadanía.

*Al conformarse COSEPP, dado que a nivel político ya estaba trabajada la finalidad del PP, no tuvimos interrupciones de lo político y técnicamente pudimos funcionar con mucho respaldo de la Alcaldía y de la dirección de obras, pero sin interferencias de lo político. La apertura a lo técnico que ha tenido toda esta gestión política, desde el asesoramiento que ellos recibieron para desarrollar todo este proceso hasta toda la ejecución, tuvieron mucha apertura a lo técnico, sin poner resistencia. (Entrevista técnico municipal)*

*Por suerte tuvimos la lucidez de permanecer por fuera nosotros de la COSEPP. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*En general los técnicos como no somos políticos no tenemos tanta dificultad para decir que no, porque el político tiene otras connotaciones. Obviamente dar un argumento con objetividad porque tampoco es "No porque sí". Yo creo que en ese punto de vista también ha mejorado y la gente se ha sentido reconfortada en el sentido de que cuando se dice que no es porque no se puede y cuando es sí, se hace y se acompaña. (Entrevista técnico municipal)*

d) Identidad, tejido social denso y capacidades en la sociedad civil

Una comunidad con sentido de pertenencia e identidad, lo que se ve reforzado por una escala territorial reducida, con ciudadanos e instituciones activas, con experiencias de trabajo conjunto, son condiciones importantes a la hora de explicar el éxito del PP.

*Una ciudad como San Carlos que tiene un sentido de pertenencia y de identidad importante que eso hace que la gente quiera pelear, en el buen sentido de la palabra, porque el pueblo, la ciudad, esté cada vez mejor. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Yo pienso que San Carlos tiene una sociedad un poco particular que seguramente se repite en otros pueblos del interior pero que no repite el ejemplo de la capital departamental [...]. San Carlos como contrapartida tiene una identidad bastante marcada, todavía no ha crecido tanto al punto que los vecinos no se conozcan bastante entre ellos, tienen identidades inclusive barriales muy marcadas, tienen instituciones sociales que están trabajando hace décadas algunas con gente de diferentes características, sobre todo con los más necesitados [...]. Lo vienen haciendo hace muchos años y ya hay como una gimnasia. Esa sociedad fortalecida, solidaria y preocupada por la suerte del vecino creo que fue lo que hizo posible esto. [...] Considero que acá encontró un caldo de cultivo fértil, había una materia prima que lo ayudó. (Entrevista técnico municipal)*

Vinculado a lo anterior, se identifican algunas capacidades en la sociedad civil carolina que no solo facilitaron los logros sino que permitieron contrarrestar ciertas debilidades del diseño del PP.

- El rol de los proponentes como difusores del PP y los proyectos

El margen acotado de tiempo de que se dispuso para difundir el PP fue una amenaza para informar y convocar al conjunto de la población. Sin embargo, esta debilidad fue subsanada en cierto sentido gracias a la participación activa de los colectivos y OSC que presentaron

propuestas. Mediante el despliegue de diversas estrategias (boca a boca, cartelería, volantes, pasacalles, uso de radio y televisión) lograron que la sociedad carolina se informara tanto del PP como de las distintas iniciativas. La Feria de proyectos también se valora como un espacio interesante para informar acerca de cada propuesta, aunque se considera que no se aprovechó lo suficiente por la escasa participación con que contó.

*Pusimos carteles en todo el barrio de qué era lo que había que hacer, cómo había que votar, cuándo era la votación, cuál era el número. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Hicimos la propaganda como si fuera una elección, exactamente igual. Explicando qué es lo que íbamos a hacer, que los convocábamos para que fueran al acto. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Hicimos toda una movida: volanteamos todo el barrio, sacamos un parlante a la calle. Hicimos todo para que la gente esté informada. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Primero citamos a algunos padres que estaban interesados y que en realidad estaban viviendo esta problemática directamente. [...] Y a partir de allí ellos fueron generadores de otros grupos y así, como en una forma expansiva, tratamos de ir formando como un abanico de información. De esa manera con el boca a boca, fue como fuimos trabajando. (Entrevista referente sociedad civil)*

- **Iniciativa para generar consensos por parte de algunas zonas**

En algunas zonas (Balneario Buenos Aires, el Chorro y la zona rural) la comunidad por iniciativa propia generó espacios para definir colectivamente las prioridades y proyectos a presentar, lo que propició ciertos acuerdos. Esto ofició de atenuante de la ausencia de espacios de deliberación acerca de cuáles eran las prioridades del territorio, en donde la comunidad pudiera arribar a consensos sobre las áreas temáticas o proyectos en los que consideraba necesario invertir recursos.

*Había varias propuestas que ya se habían charlado con los vecinos. [...] Se hizo una primera reunión con los vecinos a ver qué es lo que se quería, se hizo un punteo, se trabajaron estas cuestiones, se presentó el proyecto y se está haciendo. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Primero lo que hicimos fue dejar cajas en diferentes comercios del barrio donde a la gente se le interiorizó de lo que era el PP y le dábamos la primera instancia democrática donde ellos ponían su cartita y veían qué era lo más conveniente para el barrio o lo que le faltaba. Poníamos una caja y decía: ponga su propuesta para el presupuesto participativo. (Entrevista referente sociedad civil)*

### 3.1.2 Diseño institucional

#### a) Reglas claras y garantías

El haber definido, difundido y respetado las reglas de juego del PP se visualiza como un elemento facilitador.

*La participación hay que ordenarla. Hay que saber qué es lo que quieres, qué es lo que buscas con la participación y que cuando participen les quede claro a los que participan para qué participan y dónde están los límites. Eso es fundamental. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Fue buenísimo contar con reglamentos que esgrimían reglas claras de resolución a la gente. No hubo prácticamente gente enojada, ni que gritara. [...] todo el mundo aceptó. (Entrevista técnico municipal)*

*Creo que también hubo un avance cualitativo con la reglamentación del PP, la generación de reglas mucho más claras. (Entrevista integrante Gobierno departamental)*

En particular, se valora la participación de la Corte Electoral en la votación y el escrutinio como un elemento que dio formalidad y garantías de transparencia, mostrando que era una convocatoria “*seria*”.

*Hubo cosas interesantes, la presencia de la Corte Electoral en el escrutinio fue fundamental [...]. Entonces me parece que eso fue lo que se transmitió a través del proceso, que era algo serio y que la gente lo entendió así. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

#### b) Propuesta y gestión por parte de las OSC

La convocatoria a la presentación de proyectos y la apuesta a la gestión de los mismos por parte de las OSC que realizó el Municipio colaboró en que la ciudadanía pudiera asumir

responsabilidades, desarrollar aprendizajes y mayores capacidades. Esto implicó un cambio de lógica: de la elaboración de un listado de demandas para que el Municipio lleve a cabo, a la propuesta e involucramiento en la ejecución.

c) Control, seguimiento y apoyo a las organizaciones sociales en la ejecución

La relación próxima entre la COSEPP y los referentes de los proyectos es otro de los elementos que explican el éxito. En particular, fue un acierto el haber establecido reglas de juego claras para la ejecución de las obras como por ejemplo la exigencia de que todo se hiciera de acuerdo a la normativa y de rendición de cuentas. Sin embargo, lo más importante fue que así como se realizó un control, seguimiento y asesoramiento de la ejecución material de las obras, al mismo tiempo se apostó al fortalecimiento de las organizaciones. Se atendió tanto al resultado concreto como a la potenciación de los colectivos. Incluso en algunos casos, luego que se cumplió con la realización de las obras, el apoyo a las OSC ha continuado para la gestión de los proyectos o de nuevas iniciativas.

*El equipo técnico jugó un rol importantísimo [...] en ver que iba a haber un seguimiento muy de cerca, que tenían que ajustar los números y que la obra había que terminarla. Esas fueron las pautas claras que se le dieron a cada uno de los que recibieron dinero, que la obra no podía quedar sin terminar y que se iba a ir controlando todo. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Yo diría que cada quince días una reunión para ver cómo iba la obra y si teníamos algún inconveniente, era para ver el proceso. Y ahí les informábamos: estábamos en esto, en aquello. Ellos hacían una pesquisa, que a mí me interesaba como tesorero, que vean cómo se va desglosando el gasto del dinero. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Cuando empezaron a reunir a la gente que estaba vinculada al proyecto ya fueron poniendo las cartas arriba de la mesa. Esto es muy clarito: "estos dineros los van a manejar ustedes pero nosotros los vamos a estar controlando y tenemos que tener todo el respaldo de los gastos". No había escapatoria, te estaban respirando en la nuca. Como yo entendía que tenía que ser, me hubiese sorprendido negativamente si no lo hubiesen hecho. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Unas veces se priorizaba la obra, otras veces se priorizaba lo social. (Entrevista técnico municipal)*

*Toda esta movida de la sociedad civil, que más allá de lo que fue el PP puntualmente, se sigue gestando y es la que estamos sosteniendo. (Entrevista técnico municipal)*

A su vez, la COSEPP jugó un rol muy importante en promover y sostener la colaboración entre instituciones, ya que en la mayoría de los casos en que se dio esta articulación fue a iniciativa del Municipio.

*Nuestro rol un poco era el fortalecimiento de esa comisión, que pudieran tener un reglamento de uso, que pudieran hacer un buen uso del servicio, que se pusieran de acuerdo con qué se iba a priorizar a la hora de instrumentar el servicio. Toda esa parte la trabajamos y fue un trabajo de todo un año el llevar a que tres instituciones que no tenían nada que ver, y que hasta ahora prestaban servicios independientes, aisladamente, llegaran a acuerdos y priorizaran sus necesidades, y que a su vez, el servicio fuera efectivo. (Entrevista técnico municipal)*

### 3.1.3 Implementación de los acuerdos

Finalmente, como ya se señaló en el análisis de los resultados, la ejecución de los proyectos aparece como un elemento facilitador de algunos efectos.

## 3.2 Obstáculos

Debido a las evaluaciones positivas que existen con respecto al PP más que obstáculos lo que se identifican son cuestiones que deben profundizarse en la búsqueda de mayor calidad. Se considera que se han desarrollado aprendizajes pero que aún se deben mejorar algunas debilidades vinculadas a las *condiciones de partida*, al *diseño* y al funcionamiento.

### 3.2.1 Condiciones previas

#### a) Funcionamiento burocrático y descoordinación con la Intendencia

Si bien se reconoce que durante el proceso el Municipio ha demostrado capacidad de flexibilidad, se mencionan algunas trabas burocráticas que se ven agravadas por ser un órgano que depende en gran medida de la Intendencia.

*Lleva mucha burocracia. Porque para ti reclamar una cosa que fue prometida tienes que presentar carta a la Junta para que la apruebe, va a Maldonado para que sea aprobado, vuelve a San Carlos para que nos notifiquen, vuelve a Maldonado a firmar, a esto, lo otro. Entonces las comisiones de fomento se fueron desgastando, que trabajamos porque nos gusta nomás. La burocracia es tremenda.* (Entrevista referente sociedad civil)

*Entonces ellos sabían que tenían ese dinero pero no podían arrancar la obra por un tema burocrático nuestro, pero se logró. Porque los tiempos privados y del estado son totalmente diferentes.* (Entrevista técnico municipal)

Desde la opinión de los actores locales la descoordinación se evidencia en que ambos niveles de gobierno otorgaron distinta prioridad al PP. Al mismo tiempo los integrantes de COSEPP han sentido falta de reconocimiento y apoyo desde la estructura departamental.

*Lamentablemente a nivel de la Intendencia departamental chocamos con la desidia, el desinterés. En Maldonado no es como acá que el relacionamiento nos permite priorizar, mostrar la importancia de las cosas, entonces van tirando para atrás.* (Entrevista técnico municipal)

*San Carlos le dio mucha importancia, no veo que tenga la misma trascendencia a nivel de la Intendencia. [...] Eso escapaba a COSEPP. Hubo gente que no nos dio pelota, le daba lo mismo.* (Entrevista técnico municipal)

Desde la perspectiva local la estructura central no logró comprender en su totalidad los elementos característicos y esenciales del proceso. Esto se ejemplifica con las negociaciones que se dieron en relación a la gestión de la casa para la mujer víctima de violencia en donde el Municipio consideraba que debía darse la primera oportunidad a la OSC que había elaborado, presentado y difundido la propuesta, mientras que la Intendencia quería hacer un llamado a licitación.

*Después que emprendés el camino de que la gente se involucra, concurre, vota, ¿cómo le explicás a la población que la gente que trabajó para eso, que además son actores sociales reconocidos [...], no son los que van a administrar porque tú hiciste un llamado público y vino una ONG de Montevideo? Eso era lo que no entendían.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

## b) Individualismo

Una de las limitantes que se mencionan es que la participación debe oponerse al descreimiento, la apatía, el individualismo que caracterizan a nuestra sociedad.

*Tenés que ir a buscar gente, si vos no la traes la gente no te va a votar. Eso es mentira, son muy pocos. Si vos no militás realmente la gente no se mueve de la casa porque ya está muy descreída de un montón de cosas.* (Entrevista referente sociedad civil)

*Creo que tampoco hay interés en la gente, esa misma sociedad de consumo que tenemos también hace que piense distinto, no es la misma sociedad que la de hace treinta años. La gente si precisa algo lo pide o lo compra: ¿para qué se ve a reunir con gente? No le ve sentido.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

## c) Debilidad del tejido social de algunas zonas

En particular se destaca la ausencia o debilidad de organizaciones en la zona balnearia. Esto es coherente con un territorio que solo recientemente se ha constituido como lugar de residencia.

Desde la perspectiva de técnicos y políticos esta debilidad generó que en algunos casos se presentaran proyectos sin un respaldo comunitario y que a la hora de la ejecución el Municipio no encontrara referentes con quienes articular. Se señalan proyectos que luego de aprobados algunos vecinos quisieron modificarlos, lo cual se interpreta como producto de la debilidad del tejido social. Se manifiesta la necesidad de trabajar para fortalecer la capacidad asociativa de esta zona. Sin embargo, estas dificultades también pueden tener su raíz en el diseño del PP que no establece la necesidad de generar acuerdos previos sobre las prioridades de cada zona y habilita la presentación de propuestas de forma individual, o en una información insuficiente sobre el proceso, las condiciones o las iniciativas.

*Algunos proyectos fueron votados pero en realidad no tenían un apoyo.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Quedó un proyecto muy vacío de gente, es un espacio público que va a quedar lindo pero no tuvimos el respaldo social que hubiéramos querido.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Las principales dificultades de la zona balnearia es la falta de organizaciones consolidadas. Entonces es difícil lograr consenso, encontrar representatividad en el proyecto [...] Yo creo que es por la dispersión, porque son balnearios que no tienen mucha aglomeración urbana. Si bien hay población es muy difícil reunirlos. (Entrevista técnico municipal)*

*Se nota que hay que trabajar más en la zona balnearia para intentar consolidar eso. No podés pedir para el PP organizaciones consolidadas porque quedan excluidos, o quedan dos organizaciones muy fuertes que tienen capaz que objetivos muy claros, muy sectorizados. (Entrevista técnico municipal)*

### 3.2.2 Diseño institucional

#### a) Insuficientes recursos económicos para las necesidades de la zona

Aunque no es la opinión generalizada, uno de los referentes de la sociedad civil considera que los recursos eran insuficientes para atender las necesidades de una de las zonas: *“El PP lo miramos con buenos ojos pero para nosotros fue muy poco el dinero cedido para lo que se precisa”* (entrevista referente sociedad civil).

#### b) Escaso apoyo a la ciudadanía para la elaboración de propuestas

Otra de las debilidades es que la ciudadanía recibió un apoyo marginal para la elaboración de proyectos. Los plazos ajustados en que debió realizarse la planificación participativa es la principal explicación. También aparece como una tensión que el equipo técnico debió asumir las tareas del PP paralelamente a las habituales.

*Darle más facilidad a algún sector en el que no nos explicamos bien, o no nos entendieron o les cuesta más este tipo de cosas a nivel cultural, habría que trabajar más en eso. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*Hay que arrancar diferente el tema de la convocatoria, la presentación de proyectos, que realmente se tenga espacio de asesoramiento, de talleres de capacitación en el sentido de cómo presentar el proyecto, o instancias de uno a uno para cada una de las organizaciones. Así les permitiría irse apoderando cada vez más, [...] Y los tiempos para nosotros es un tema, porque*

*tenemos que dar cuenta de los programas, se evalúan con números. Entonces el tiempo de dedicación a veces no era fácil.* (Entrevista técnico municipal)

c) Tiempo acotado para evaluar los proyectos

Los técnicos enfatizan la necesidad de contar con mayor tiempo a la hora de realizar el análisis de viabilidad técnica y económica de los proyectos presentados por los ciudadanos.

*El PP fue muy rápido el proceso, no hubo mucho tiempo para desarrollar los proyectos ni para evaluarlos en profundidad. Hay muchas cosas que se deciden a último momento.* (Entrevista técnico municipal)

*Un poquito más de tiempo para la evaluación porque notamos que tuvimos errores o cosas que quizás si las hubiéramos ahondado más no eran viables.* (Entrevista técnico municipal)

d) Planificación operativa ajustada a procedimientos burocráticos, no participativa

Desde el Municipio se señala la existencia de una brecha entre las expectativas de la sociedad civil con respecto al comienzo de la ejecución y los plazos que se habían estipulado en la planificación.

El gobierno definió la asignación de los recursos del PP en el quinquenio atendiendo a los procedimientos administrativos y contables que rigen la gestión presupuestal. Sin embargo, lo hizo de forma inconsulta y más allá de que en general la sociedad civil parece comprender las razones de los atrasos y reconoce la flexibilidad de ajustarse a las necesidades específicas de algunos proyectos, esto dio lugar a ciertos malestares iniciales y algunas desconfianzas posteriores.

*A cada uno de los tantos barrios y balnearios que hay en toda la jurisdicción le van a dar prioridad a los que ellos ven más adecuado. Que no lo veo mal porque hubo cosas muy acertadas, por ejemplo, darle prioridad al ómnibus. Y después le van a dar prioridad a los que ellos políticamente van a creer más adecuado, por eso nosotros estamos en el último fondo del tarrito.* (Entrevista referente sociedad civil)

*Había unos proyectos que no se podían ejecutar desde el primer año, había que hacer entender eso a la ciudadanía porque la ciudadanía y las organizaciones sociales pensaron que ya en el primer y segundo año se iban a ejecutar todos y no fue así. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

*La distribución en los años del presupuesto, en esa instancia no se participó. Ya veníamos con fechas muy sobre los días de entregar el presupuesto. Entonces lo distribuimos en años en función de algunos criterios: que tenían que cerrar los números, que teníamos tanta plata y por años había que gastar tanto, y hubo algunas cosas que le erramos. [...] También hubo alguna disconformidad en algunos proyectos que fueron con una fuerte votación y quedaron para lo último. Algunos estaba claro que tenían que quedar para lo último como el Balneario Buenos Aires porque habían instancias de expropiación de terrenos y todo eso que es más complejo y ya sabíamos que nos iba a llevar más tiempo, pero otros podría haberse acordado y no se acordó en qué año iban. (Entrevista integrante Gobierno municipal)*

#### e) Apuesta por el trabajo voluntario

Algunos de los proyectos que basaban la ejecución en el aporte de trabajo voluntario por parte de vecinos encontraron dificultades ya que esto no se pudo concretar.

*La idea era que la Junta hiciera toda la parte del movimiento de tierra y la gente que está en La Bota, que en su mayoría trabaja en la construcción, aportara la mano de obra. Eso no funcionó [...]. Creo que ahí es donde realmente se produjo una especie de quiebre porque nadie aparecía. (Entrevista referente sociedad civil)*

*En la convocatoria se pedía siempre que los vecinos escribieran la contrapartida que ellos ofrecían, en muchos casos fueron muy generosos en la redacción de su contrapartida: "vamos a poner mano de obra para las calles, esto y lo otro". Y nosotros les creímos un poco ingenuamente. [...] Esa participación o esa porción de la obra que estaba a cargo de ellos en muchos casos no fue tan fácil. [...] A nosotros nos basta igual con que estén, con que se hagan presentes, con que usen, con que apoyen. La exigencia no ha sido tanto en el trabajo porque comprendemos que [...] está la gente ocupada y es una buena cosa. (Entrevista técnico municipal)*

#### f) Ausencia de deliberación y generación de consensos previos a la votación

Este vacío del diseño generó múltiples consecuencias que obstaculizaron el desarrollo de mayor calidad en el proceso de participación. Por ejemplo impidió que el PP pudiera explotar

su potencial de convertirse en una *escuela de ciudadanía* y la generación de una visión global de las necesidades. Esta limitante estuvo dada por los tiempos acotados que exigían los plazos formales y constituye la principal cuestión a resolver para próximas experiencias.

El hecho de que se pudieran presentar proyectos sin una previa discusión y acuerdo de cuáles eran las áreas prioritarias a abordar parece haber habilitado una explosión de intereses particulares. Sin un ámbito colectivo para procesar esas demandas, donde discutir, intercambiar y reflexionar sobre las necesidades del territorio y la mejor forma de satisfacerlas, los intereses se materializaron directamente en proyectos que compitieron por votos para ser aprobados. De esta forma, el proceso parece haber estado más enfocado en las soluciones que en las necesidades, y en especial en la búsqueda de soluciones de forma aislada. Por tanto una de las consecuencias que se mencionan es la participación acotada al proyecto propio.

*Uno va a defender su proyecto y va a tratar de generar adeptos lo más que pueda porque acá el que gana es el que tiene más votos. Las urnas son las que mandan.* (Entrevista referente sociedad civil)

*Estaría muy bueno que se eliminaran algunos proyectos o que ayudaran a acercarse a la gente como hizo la gente de transporte. [...] Y no que cada uno esté luchando por su chacrita.* (Entrevista referente sociedad civil)

*Un déficit el relacionamiento entre organizaciones. Quizás sea lo que tenemos que trabajar para que haya proyectos en común. Para que todo San Carlos se vea desde otro lugar, se vea lo macro. Que no sea solo lo que yo voy a hacer, lo que yo propongo.* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Me parece que está bueno pero la participación no debe estar tan cerrada a "yo me ocupo de mi proyecto", es decir la participación ciudadana debería ser mucho más amplia, debería haber mucho más canales, mucho más posibilidades.* (Entrevista técnico municipal)

#### g) Incidencia de personas ajenas a la localidad

Algunos entrevistados de la sociedad civil desaprueban que algunas organizaciones hayan apelado a los votos de personas que no viven en el municipio para ganar.

*Lo que estamos conformes es que toda la gente que vino no vino obligada ni contratada en un ómnibus. Como pasó, que los fueron a buscar para que voten. Acá no, la gente que vino [...] no vino obligada o los bajaron ahí en la puerta y les dijeron "votá".* (Entrevista referente sociedad civil)

#### h) Ausencia de un ámbito colectivo de seguimiento

Sobre la marcha se fue visualizando la necesidad de que los referentes de los proyectos pudieran compartir sus experiencias en un ámbito colectivo para que la interacción no se diera solamente de forma bilateral entre Municipio y OSC. Esto de alguna manera fue subsanado con la realización de dos instancias colectivas de puesta a punto del avance de los proyectos.

*Está bueno que el resto de la gente que tiene un proyecto vea que en todo surge algún tipo de problema, porque cada uno dice "pero justo el mío es el problema".* (Entrevista integrante Gobierno municipal)

*Reuniones con la totalidad de los proyectos. [...] Son instancias que para mi habría que profundizar. Pero hay que tener cuidado también con no fatigar mucho a la gente. La gente trabaja, está ocupada, eso lleva un rato, en fin, tampoco se puede exagerar.* (Entrevista técnico municipal)

#### i) Escasa interacción con ciudadanos y organizaciones que no ganaron proyectos

Algunas voces advierten que “*los que quedaron por fuera del PP, quedaron por fuera de todo*”<sup>76</sup>, por lo que la interacción con aquellos que no ganaron proyectos es algo a repensar.

*No vi mucha participación del resto de la comunidad que no fue aprobado el proyecto por ejemplo. Ahí capaz que hay algo a trabajar. Las organizaciones barriales o sociales que tuvieron sus proyectos aprobados, bárbaro [...]. ¿Cómo se trabaja luego con el resto de la comunidad?* (Entrevista técnico departamental)

---

<sup>76</sup> Entrevista integrante Gobierno municipal.

#### j) Necesidad de mayor información sobre el PP

La difusión del proceso es aún un punto a seguir mejorando: “*Seguimos encontrándonos con personas que no tienen ni idea de lo que es el PP, entonces sin dudas que hay que seguir trabajando en esto de llegar más a los barrios, escuelas, algo más didáctico de lo que es el PP*”. (Entrevista técnico municipal)

### 3.2.3 Debilidades de funcionamiento

#### a) Cambio de referentes de proyectos presentados por instituciones públicas

El cambio de autoridades de las instituciones públicas y de los integrantes de las comisiones de fomento de estas instituciones constituyó un obstáculo a la hora de ejecutar los proyectos. Sin embargo, debido al rol de articulador y mediador de la COSEPP se logró superar la falta de apropiación y acompañamiento de algunos proyectos. Al mismo tiempo se dio un mensaje claro de que el dinero tenía que destinarse a lo que había sido respaldado en la votación y de que no era de libre uso de la institución, educando en el PP y sus mecanismos.

*Tanto el del liceo como de la escuela 13 los inició una comisión y a la hora de ejecutarse la construcción no estaba presente. Era otra comisión, otra dirección y en el caso de la escuela 13, ya esa comisión no estaba integrada. Tuvimos que hacer una intervención para que se respetara el proyecto. Los nuevos directores no tenían pertenencia con el proyecto, se tendía a modificarlo, distorsionarlo. No tenían idea qué era el PP, de dónde venía el dinero, es más, las demandas que nos hacían eran de los vidrios rotos y no entendían nada. Entonces tuvimos que empezar por la explicación, como una cosa educativa, contándoles todas las instancias del PP. Fue un trabajo de mucho acompañamiento, estuvimos hasta la concreción siguiendo desde cerquita porque veíamos que costó lograr la pertenencia y apropiarse del proyecto. Fueron proyectos muy conflictivos. El rol de la comisión de obras era como traerlos al ruedo, volverlos al proyecto original y negociar, tranzar.* (Entrevista técnico municipal)

#### b) Incumplimiento de plazos

Desde la perspectiva de los referentes de la sociedad civil el retraso en las entregas de dinero para el inicio de la ejecución de los proyectos es el principal escollo que se debió enfrentar. Esto se interpreta como producto de lo nuevo de la experiencia y se valora que el Municipio

logró desarrollar capacidades para superar esta debilidad.

*[...] el dinero no estaba y no venía, y no venía. Y tuve que poner plata de mis bolsillos. Pero fue un tema administrativo y de no tener experiencia. Fue el único debe que tuvieron, que este año se solucionó. [...] Porque lo que el Municipio no hizo el primer año fue por falta de experiencia, ya el segundo año lo acomodó. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Las dificultades fueron esas, sobre todo en las entregas de las partidas. [...] Lo que el gobierno tendría que hacer diferente, es un consejo, si es que quieren que la gente participe y presente sus proyectos, cumplir en tiempo y forma. Ojo, es el primero y ellos han aprendido mucho de esto. Yo también he aprendido de cómo tendría que haber sido la cosa. (Entrevista referente sociedad civil)*

*Y esto es nuevo acá tanto para la gente como para el gobierno entonces había que ir aprendiendo sobre la marcha. Yo creo que todos aprendimos algo. (Entrevista referente sociedad civil)*

Si bien los referentes de los proyectos lograron comprender la situación, ya que contaron con la información necesaria para hacerlo, este no es el caso del resto de la ciudadanía. Los referentes asumieron de hecho el rol de informar, lo que constituyó un trabajo nada sencillo.

*Teníamos que acomodarnos a los tiempos, que no estábamos acostumbrados, de la gestión municipal. Y eso nosotros también teníamos que transmitírselo a la gente, porque no entendía. Nosotros entendíamos más allá que hubiésemos querido que fuera más rápido. Y también a veces uno se cansa porque estás trabajando permanentemente en eso y quieres que salga lo más pronto posible y por diferentes causas se enlentece. Pero a veces la gente que está esperando algo no entiende. Muchas veces no estaban interiorizados de lo que estaba pasando y de porqué el ómnibus no estaba ya. (Entrevista referente sociedad civil)*

Como síntesis de este apartado, a continuación el cuadro N° 13 resume los factores que contribuyeron en el logro de los resultados y efectos, y aquellos que se constituyeron en obstáculos.

Cuadro N° 13: Síntesis de los facilitadores y obstáculos

	Facilitadores	Obstáculos	
<b>Condiciones previas</b>	Descentralización política y económica	Funcionamiento burocrático y descoordinación con la Intendencia	
	Voluntad política de ceder poder a la ciudadanía		
	Capacidades técnicas y políticas del Municipio		Actitud crítica
			Apoyo académico
			Ámbito técnico responsable de la ejecución, seguimiento y articulación con la ciudadanía
			Articulación entre áreas municipales en base a metodología propia
			Articulación técnicos-políticos
Involumbramiento de funcionarios			
Identidad, tejido social denso y capacidades en la sociedad civil	Proponentes como difusores del PP y los proyectos	Individualismo	
	Iniciativa para generar consensos en algunas zonas	Debilidad del tejido social de algunas zonas	
<b>Diseño institucional</b>	Reglas claras	Insuficientes recursos económicos para las necesidades de la zona	
	Propuesta y gestión por parte de las OSC	Escaso apoyo a la ciudadanía para la elaboración de propuestas	
	Control, seguimiento y apoyo a las OSC en la ejecución	Tiempo acotado para evaluar los proyectos	
		Planificación operativa no participativa, ajustada a procedimientos burocráticos	
		Apuesta por el trabajo voluntario	
		Ausencia de deliberación y generación de consensos previos a la votación	
		Incidencia de personas ajenas a la localidad	
		Ausencia de un ámbito colectivo de seguimiento	
		Escasa interacción con el resto de la comunidad	
Necesidad de mayor información			
<b>Implementación de los acuerdos</b>	Respeto y realización de los acuerdos		
<b>Funcionamiento</b>		Cambio de referentes de proyectos presentados por instituciones públicas	
		Incumplimiento de plazos	

Fuente: elaboración propia

## Capítulo VII. Recapitulación y conclusiones

A lo largo del trabajo se puso en diálogo la literatura sobre participación ciudadana con la realidad nacional y en particular con el único caso de presupuesto participativo que existe a nivel municipal, entendiendo por esto al único proceso de PP a nivel local que puede definirse como endógeno.

En primer lugar se sentaron las coordenadas teóricas del tema, lo que implicó el desafío de la elección y construcción de un marco desde donde leer la práctica. Estas opciones teóricas llevaron a recorrer la reforma del Estado, donde la reconstrucción y fortalecimiento del rol estatal para el logro de sociedades desarrolladas y democráticas aparece ligado a la reelaboración y generación de nuevos vínculos con la sociedad civil. Así, se ha dejado constancia de la aparición y desarrollo de variados experimentos participativos que se sustentan en el entendido de que la incorporación de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones y la gestión pública redundan en una mayor eficiencia y democratización.

La revisión de las supuestas virtudes y limitantes de la participación ciudadana resultó ineludible a la hora de realizar el trabajo. Así, el segundo recorrido teórico permitió entonces identificar lo que señala la teoría acerca de las ventajas de los esquemas participativos frente a los que no incluyen a la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas. Si bien los enfoques difieren en los énfasis, en conjunto los argumentos se basan en que la inclusión de los ciudadanos permite mayor eficacia y eficiencia en la gestión; reduce el clientelismo y colabora con la orientación hacia el interés general; aumenta la transparencia, confianza y legitimidad del gobierno; extiende, profundiza y fortalece la democracia al incorporar a ciudadanos excluidos social o políticamente en las decisiones sobre asuntos públicos; mejora las relaciones entre actores vinculados a la gestión y el gobierno; colabora con el desarrollo de una ciudadanía activa, fortalece el tejido social. No solo mejora los *outputs* sino que también tiene efectos educativos o transformadores en los participantes que desarrollan actitudes, habilidades y fortalecen sus capacidades.

Sin embargo, las potencialidades descritas no son unánimemente reconocidas, ya que para algunos la participación no incorpora valor sino que por el contrario genera más problemas que aquellos que pretende solucionar. Por su parte, los que defienden la participación ciudadana advierten acerca de los límites y las condiciones requeridas para que el potencial se

desarrolle efectivamente, ya que esto no deriva de la sola puesta en marcha de un proceso participativo.

Luego de recopilar los resultados deseables y esperables de la participación ciudadana, así como las condiciones que habilitan o pueden poner en riesgo su logro efectivo, las categorías teóricas se operacionalizaron en dimensiones, variables e indicadores que orientaron frente a la interrogante de cómo medir el nivel de alcance de dichos resultados en las experiencias concretas.

Como el trabajo se enfocó en un caso de presupuesto participativo, para contrastar lo que dice la literatura y lo que se encuentra en el análisis de la realidad social, se compilaron investigaciones que pusieron de manifiesto que el potencial de la participación ciudadana no se efectiviza en todos los PP. En un continuo que va desde lo ideal, en donde se identifican gran cantidad de los impactos mencionados, hasta las experiencias que fracasan totalmente, en el nivel intermedio se ubican una gran diversidad de prácticas. Este nivel de éxito disímil ha llevado a considerar que algunos presupuestos participativos pueden ser calificados de transformadores y otros de reproductores del status quo. Las diferencias pueden explicarse por características del diseño del proceso de presupuestación participativa, por las condiciones preexistentes en la localidad (vinculadas sobre todo a capacidades del gobierno y la sociedad civil), por el tiempo de desarrollo de la experiencia, por problemas de funcionamiento o por los objetivos de los impulsores.

El objetivo central ha sido ubicar al presupuesto participativo de San Carlos en el eje de estas coordenadas teórico-metodológicas, dilucidando tanto las transformaciones que ha generado como los factores asociados. Para ello se analizó en profundidad el proceso de San Carlos, con la particularidad de que se lo hizo principalmente desde la visión de los actores involucrados. Esto es relevante ya que ha permitido llenar de contenido las categorías teóricas, contrastarlas, probar su aplicabilidad y, en última instancia, su pertinencia. A su vez, identificar los resultados y efectos que desde la perspectiva de los actores ha tenido un proceso concreto de participación implica dar cuenta de cuánto esa comunidad política ha incorporado y se ha apropiado de los mismos.

Pero antes de responder cuál ha sido el alcance del cambio que ha generado el PP se consideró necesario situarlo a nivel nacional y departamental. Si bien el presente trabajo ha realizado un

esfuerzo de sistematización, caracterización y comparación de las experiencias, estudiar los resultados e impactos de los PP a nivel nacional representa aún un desafío de futuro.

No obstante, el análisis evidenció la existencia tanto de singularidades como de uniformidades en los PP uruguayos, en donde las principales divergencias se advierten en el grado de poder delegado a la ciudadanía. Entre aquellos que ceden algún poder de decisión resalta la opción por las urnas como forma de dirimir conflictos y de validar las decisiones. La ausencia de espacios de deliberación como regla general parece responder a la fuerte legitimidad que ostentan las votaciones en Uruguay. La opción por la votación parece satisfacer de forma eficiente el tan anhelado deseo de que las decisiones sean representativas. Eficiente en el sentido que ir a votar conlleva un costo muy bajo para el ciudadano, lo que facilita su implicación, y por tanto cuantos más ciudadanos participen mayor representatividad. Al mismo tiempo instaurar ámbitos deliberativos implica disponer de tiempo, recursos económicos y humanos que puedan acompañar los procesos, y estos no siempre están disponibles. Indudablemente este desbalance entre las urnas y los espacios de intercambio se relaciona con la cultura socio política, pero debe ser problematizado ya que la deliberación puede aportar valor agregado a los instrumentos de participación ciudadana que delegan poder a la ciudadanía.

Por otro lado, la historia centralista que repercutió en la debilidad de los ámbitos locales se ve reflejada en que los PP son diseñados e implementados desde lo departamental. El análisis del caso de San Carlos recalca la relevancia de dotar de margen de decisión y recursos a los territorios locales, para poder ensayar en escalas de proximidad formas propias de participación ciudadana. Se entiende que San Carlos se diferencia del resto por su mayor dotación de capacidades en el sentido amplio del término pero estas capacidades también fueron desarrolladas desde la experiencia de gestión local. Por lo tanto, la debilidad de las mismas en algunos territorios no debería constituir una limitante para compartir poder y recursos, sino que podría ser una forma de fortalecerlas. El contexto nacional de mayor apertura a lo local que deriva del inicio de un proceso de descentralización municipal, puede ser un buen escenario para esta apuesta.

El PP de San Carlos resulta interesante por ser un proceso que si bien se enmarca en una política departamental adquiere características propias. El análisis de esta experiencia muestra que el apoyo del gobierno subnacional es una condición necesaria, requerida, indispensable,

pero no suficiente. Lo local, sus rasgos culturales e identitarios, sus trayectorias, sus capacidades entran en escena a la hora de explicar los resultados y efectos, o en otros términos las transformaciones que genera una experiencia de participación ciudadana.

Para analizar las transformaciones se tomó en consideración lo que dice la teoría sobre en qué áreas pueden identificarse cambios como producto de la participación y cuáles pueden ser las posibles explicaciones. Por tanto, se observaron los resultados más tangibles del proceso de participación, definidos como los participantes que logró convocar, los productos concretos que resultaron y el nivel de concreción de los mismos. Al mismo tiempo se identificaron los efectos en la administración y el gobierno local, en la sociedad civil y en las relaciones entre estos actores. Paralelamente se indagaron los elementos del diseño de la experiencia, de las condiciones preexistentes y del funcionamiento que oficiaron de facilitadores de los resultados y efectos encontrados, así como aquellos que constituyeron una limitante.

El análisis realizado mostró que el PP de San Carlos que inició en 2010 puede catalogarse como un proceso con una alta participación. A partir de esto, es posible concluir que se identifica una distribución de poder más equitativa en la medida en que las decisiones sobre el destino de los recursos públicos incorporan a ciudadanos y organizaciones diversas. El proceso ha sido representativo del territorio y del conjunto de intereses, y no ha sido cooptado por grupos o sectores con mayor poder o recursos. Como corolario puede afirmarse que el PP logra extender y profundizar la democracia.

Por su parte, la profundización democrática también se evidencia en que como resultado de la apertura a la participación ciudadana ha aumentado la calidad de vida del conjunto de la población, a través de la ampliación de las oportunidades de acceder a actividades sociales, recreativas, deportivas, educativas y servicios. Si no hubiera existido el PP no se tiene la certeza de que estos proyectos se hubieran concretado ni por parte del Estado ni de la sociedad civil de forma aislada.

Al mismo tiempo, se concluye que se logra una distribución más justa de los recursos ya que una gran parte de la inversión se destina a atender las necesidades de grupos vulnerables y de zonas o colectivos con menor acceso a bienes públicos. Desde que ciudadanos que antes no accedían a ciertos derechos y beneficios consiguen hacerlo, la distribución de recursos públicos logra mayor equidad tanto a nivel territorial como social.

No obstante, es necesario advertir que con respecto a la inversión de prioridades hay algunas limitantes. Si bien el diseño incluyó una forma de distribuir los recursos entre las zonas del Municipio que consideraba la cantidad de población, la dotación de infraestructura y otros criterios, los requerimientos para aprobar propuestas desembocaron en que gran parte del dinero disponible quedara sin distribuir, por lo que los montos de la inversión efectivamente realizada por zona no reflejan las aspiraciones iniciales (ver anexo 6).

Por otro lado, en general se evidencia un alto nivel de satisfacción con la ejecución, lo que repercute en credibilidad y aumenta la confianza en el proceso y el Municipio, impactando positivamente en la cultura cívica.

Se concluye que la mayoría de los supuestos en relación a las virtudes de la participación ciudadana se confirman al observar esta experiencia. A los ya mencionados se agregan: mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión, mayor legitimidad de las decisiones, un nuevo relacionamiento entre la ciudadanía y el gobierno, una interacción más cercana y basada en reglas de juego claras y criterios objetivos, mayor defensa del interés general, un rol más activo de la ciudadanía, mayores capacidades tanto en la administración como en los participantes.

Todos los actores perciben estos beneficios y valoran la inclusión de la participación en el gobierno, por lo que se ha contribuido con el desarrollo de una cultura política participativa. Es esperable que el PP pueda sostenerse en el tiempo, ya que como señalan los diferentes entrevistados hay gran expectativa con el próximo PP. Se considera que “*el PP en San Carlos vino para quedarse*”, que la ciudadanía se apropió de la herramienta y que si bien podrán haber cambios, no habrá un retroceso. Se observa una mayor confianza en el instrumento, entre actores y mayores habilidades lo que permite suponer que el proceso de participación cada vez involucrará a más actores y ganará en calidad.

El presupuesto participativo de San Carlos, entonces, se aproxima a los objetivos que las experiencias de democracia participativa buscan, en la medida en que genera efectos en la administración y el gobierno local, en la sociedad civil, y en las relaciones entre estos actores. Ha contribuido a generar transformaciones en el sistema local ensayando una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos que implica un cambio en las relaciones de poder en lo que respecta a la distribución de los recursos públicos. No se percibe como un mero instrumento

para legitimar las acciones del gobierno, obtener información o como un medio de control, sino como un proceso genuino de inclusión de la participación ciudadana en la gestión y el gobierno. En este sentido, puede afirmarse que logra un cambio social y político. Al igual que en el *modelo de democracia participativa* (Sintomer et al., 2012) gracias al PP los ciudadanos se constituyen en el cuarto poder. Como señala uno de los integrantes del Gobierno municipal refiriéndose a los ciudadanos: “*es como el cuarto nivel de gobierno, ellos gerencian y llevan adelante los proyectos*”.

El proceso enfatiza la perspectiva que tiene la sociedad civil sobre las necesidades del territorio, ya que esta elabora y selecciona las alternativas de solución sin intermediarios. Es una experiencia en donde el Estado opera en función de los intereses y demandas de la sociedad civil y no viceversa. Por lo tanto, la opción por la participación resulta verdadera y es posible afirmar que el Municipio busca apoyar a la sociedad civil, preservando su autonomía.

Si bien se valora como sumamente positiva esta apuesta, como contracara se considera que el proceso debe generar mayores garantías para que en la tensión entre la defensa de lo público y lo corporativo prevalezca lo primero. Como señalan Bresser y Cunill:

[...] no es fácil establecer una distinción clara entre lo público y lo corporativo. [...] así como no es trivial definir lo que es el interés público, tampoco es simple distinguir lo que es público de lo que es corporativo, más aún si se considera que al defender intereses particulares las organizaciones corporativas pueden también estar defendiendo el interés general. (1998: 32-33)

La habilitación de una resolución cooperativa de los conflictos entre los intereses particulares que quedan de manifiesto se considera una alternativa para ello. Por tanto la inclusión de procesos de deliberación pública en el modelo de San Carlos otorgaría la posibilidad de que los temas prioritarios puedan ser definidos colectivamente y permitiría enfrentar las debilidades más importantes de la experiencia.

Es un caso que apostó claramente a incrementar el poder de decisión de los ciudadanos pero no tanto *la voz* (Wampler, 2012b). Si bien, esto fue suficiente para generar transformaciones, un mayor equilibrio entre ambos factores resulta central para profundizar en la transformación democrática, en particular para que el PP oficie como *escuela de ciudadanía* y contribuya en

la generación de actitudes como la solidaridad, la empatía, la visión global por parte de los ciudadanos que forman parte del proceso.

A la hora de describir el modelo se lo ubicó en un marco ideológico que explícitamente se proponía objetivos coincidentes con los de la democracia participativa. Se caracterizó como un modelo mixto, de participación universal, un proceso vinculante, con reglas de juego claras y que delegó un importante nivel de decisión, considerando el monto y los niveles de participación que habilitó. Se definió como un proceso que privilegió la votación como procedimiento de toma de decisiones y la articulación con la ciudadanía para la ejecución.

Estos elementos del diseño institucional, junto con capacidades sociales y del aparato político administrativo disponibles, a las que se sumaron otras que se fueron desarrollando a lo largo del proceso, y la implementación de los acuerdos, se confirman como elementos clave a la hora de explicar los éxitos de la experiencia. Dentro de los elementos que oficiaron de obstáculos aparecen sobre todo los relativos al diseño institucional. Dadas las condiciones en la sociedad civil y en el Municipio, habrá que realizar ajustes en el diseño para mejorar futuras ediciones de PP.

San Carlos aparece como un territorio “que aprende”, con capacidad de revertir los errores y profundizar los aciertos, por lo que es de esperar que las próximas experiencias logren mayor calidad.

## Referencias bibliográficas

- Abers, R. (Marzo, 2000). Overcoming the Dilemas of Participatory Democracy: The Participatory Budget Policy in Porto Alegre, Brazil. Documento presentado en el *XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Miami, EEUU.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Allegretti, G. (Comp.) (2011). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal.
- Anduiza, E. y Maya, S. (2005). “La qualitat en la participació: una proposta d’indicadors”; en *Finestra Oberta*, 43, 3-73. Recuperado de:  
[http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/participacion-y-educacion-ambiental/FINESTRA\\_OBERTA\\_tcm7-113531.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/participacion-y-educacion-ambiental/FINESTRA_OBERTA_tcm7-113531.pdf)
- Arocena, J. (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus - Universidad Católica del Uruguay.
- Avritzer, L. (Enero, 2000). Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil. Ponencia presentada en *Experiments for deliberative democracy Conference*, Wisconsin, EEUU. Recuperado de: <http://www.ssc.wisc.edu/~wright/avritzer.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2004). “Presupuestos participativos. Distribución, eficiencia y cultura democrática”; en *Era Urbana, Presupuestos Participativos Edición Especial*, 10-12. Recuperado de:  
<http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4346&tipo=objetoMultimedia>
- \_\_\_\_\_ (2010). “Living under a democracy. Participation and Its Impact on the Living Conditions of the Poor”; en *Latin American Research Review*, Número especial, 166-185. Recuperado de:  
[http://lasa-2.univ.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/Vol45noSI/Avritzer\\_166-185\\_45-SI.pdf](http://lasa-2.univ.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/Vol45noSI/Avritzer_166-185_45-SI.pdf)

Avritzer, L. y Cambraia, A. (2009). *Participatory Budgeting step-by-step guideline. Justification and contextual analysis for insertion of the program in African cities*. Informe de consultoría. Recuperado de:

[http://www.mdpafrica.org.zw/p2p/PBH%20Africa%20final\\_ENGLISH%20ONE.pdf](http://www.mdpafrica.org.zw/p2p/PBH%20Africa%20final_ENGLISH%20ONE.pdf)

Avritzer, L. y Santos, B. de Sousa (2004). “Introducción: para ampliar el canon democrático”; en Santos, B. de Sousa (Ed.): *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (39-82). Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

Baierle, S. (2004). “El buen gobierno en la era de los mercados”; en *Era Urbana, Presupuestos Participativos Edición Especial*, 62-64. Recuperado de:

<http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4346&tipo=objetoMultimedia>

\_\_\_\_\_ (2011). “Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo”; en Falck, A. y Paño Yañez, P. (Eds.): *Democracia participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización Sobre el debate actual* (421-448). Parlocal. Recuperado de:

[http://www.infoop.org/observ/parameters/infoop/files/File/upload/Biblioteca\\_de\\_la\\_Democracia\\_Participativa/Presupuestos\\_Participativos\\_Varios/Manual\\_Dem\\_Pva\\_y\\_PPs.pdf](http://www.infoop.org/observ/parameters/infoop/files/File/upload/Biblioteca_de_la_Democracia_Participativa/Presupuestos_Participativos_Varios/Manual_Dem_Pva_y_PPs.pdf)

Barragán, V., Romero, R. y Sanz, J. (2011). “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos”; en Falck, A. y Paño Yañez, P. (Eds.): *Democracia participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización Sobre el debate actual* (235-259). Parlocal.

Barreiro, Fernando (2008). “Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del “buen gobierno local” y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”; en *PRISMA*, 22, 103-126.

Bastarrica, F. y Ferla, P. (2008). *Informe de sistematización de la experiencia: fortalecimiento del relacionamiento de la Junta Local de San Carlos con la sociedad civil a partir del proceso del presupuesto participativo*. Proyecto Apoyo al proceso de descentralización en el departamento de Maldonado, Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV, OPP.

Boisier, S. (2002). “El estado del arte del desarrollo descentrado y descentralizado en América Latina”; en *Espacios Políticos*, 5 (7), Recuperado de:

<http://biblio3.url.edu.gt/Revistas/EspPol/EP-A5-7.pdf>

Bresser Pereira, L. (2007). “La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control”; en Acuña, C. (Comp.): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (259 – 294). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Recuperado de:

[http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro\\_acuna.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf)

Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (1998). “Entre el Estado y el mercado: lo público no-estatal”; en Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (Eds): *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (25-56). Buenos Aires: CLAD y Ed. Paidós.

Cabannes, Y. (2004). “Participatory budgeting: a significant contribution participatory democracy”; en *Environment and Urbanization*, 16 (1), 27–46. Recuperado de:

<http://eau.sagepub.com/content/16/1/27.full.pdf+html>

\_\_\_\_\_ (2004b). *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, Urban governance toolkit series*. Quito: UN-HABITAT. Recuperado de:

<http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/FAQPP.pdf>

Consejo Científico Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). “Una nueva gestión pública para América Latina”; en Acuña, C. (Comp.): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (403–424). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Recuperado de: [http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro\\_acuna.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf)

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Recuperada de: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de

<http://www.innovacionlocal.org/files/La%20articulaci%C3%B3n%20en%20la%20gesti%C3%B3n%20municipal.pdf>

Cunill Grau, N. (1995). “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”; en *Reforma y Democracia*, 4. Caracas: CLAD. Recuperado de: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/004-julio-1995/0025400.pdf>

Chavez, D. (2011). “Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia local participativa”; en Falck, A. y Paño Yañez, P. (Eds.): *Democracia participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización Sobre el debate actual* (23–45). Parlocal.

\_\_\_\_\_ (2011b). “Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos”; en Allegretti, G. (Comp.): *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (50-89). Málaga: Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal.

Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (Marzo, 2007). Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. Documento presentado en el seminario *Democratic Innovation in the South*, San José, Costa Rica.

De Armas, G., Luzuriaga, A., Machado, F. (2009). *Cuestiones de agenda. Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/06886.pdf>

De Bremaeker, F. (2004). “La problemática fiscal de los municipios y el Presupuesto Participativo en Brasil”; en *Era Urbana, Presupuestos Participativos Edición Especial*, 65-66.

De Grazia, G. (2004). “El presupuesto participativo y los movimientos sociales”; en *Era Urbana, Presupuestos Participativos Edición Especial*, 57-59.

- Echevarría, E. (2007). *Experiencias de Presupuesto Participativo en Uruguay*. Uruguay: Congreso de Intendentes, OPP, AECI, PNUD.
- Evans, P. (1996). “El estado como problema y como solución”; en *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, 35 (140). Buenos Aires: IDES.
- Ferla, P. y Marsiglia, J. (Octubre, 2010). La articulación entre Gobiernos Locales y ciudadanía como estrategia para el desarrollo local: análisis de caso. Ponencia presentada en el Seminario-taller internacional *Planificación territorial, hábitat, descentralización y desarrollo local*, Montevideo.
- Ferla, P. y Marzuca, A. (Agosto, 2009). La descentralización en Uruguay: la articulación entre los gobiernos locales y la ciudadanía. Ponencia presentada en el *IX Congreso de Ciencia Política SAAP*, Entre Ríos, Argentina.
- Ferla, P., Marzuca, A., Serdült, U. y Welp, Y. (2014). “Corriendo de atrás. Análisis de los Concejos Vecinales de Montevideo”; *Íconos*, 48, 121-137.
- Ferla, P., Marzuca, A. y Silva, L. (versión no publicada, en edición 2014). “El presupuesto participativo como instrumento para la articulación virtuosa entre el Estado y la ciudadanía: el caso de San Carlos”; en Pereira, J. (Ed.): *Participación ciudadana y gestión pública en el gobierno del Frente Amplio*.
- Ferla, P. y Silva, L. (2011). *Informe de sistematización final del proceso (octubre 2010 - mayo 2011). Acompañamiento en el diseño e implementación del Presupuesto Participativo 2010 – 2015*. Municipio de San Carlos.
- Ferla, P., Silva, L. y Zuasnabar, I. (2011). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de alcaldes e intendentes*. Montevideo: Universidad Católica - Konrad Adenauer.
- Filgueiras, C. (2004). Instituciones públicas deliberativas y concertación local en experiencias de participación ciudadana en la decisión presupuestaria. Working paper. IAF.

- Fung, A. y Wright, E. (2003). “Thinking about Empowered Participatory Governance”; en Fung, A y Wright, E.: *Deepening Democracy Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (3-42). Londres: Verso.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R, Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD Administración Pública y Ciudadanía*. Tercer Premio. Caracas, 113-140.
- Ford, A. (2009). “Variaciones y efectos del experimentalismo democrático”; en *Miríada*, 3, 153–174. Recuperado de:  
[https://www.google.com.uy/search?q=Variaciones+y+efectos+del+experimentalismo+democr%C3%A1tico\\*&oq=Variaciones+y+efectos+del+experimentalismo+democr%C3%A1tico\\*&aqs=chrome..69i57.315683j0&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com.uy/search?q=Variaciones+y+efectos+del+experimentalismo+democr%C3%A1tico*&oq=Variaciones+y+efectos+del+experimentalismo+democr%C3%A1tico*&aqs=chrome..69i57.315683j0&sourceid=chrome&ie=UTF-8)
- Ganuzza, E. y Francés, F. (Noviembre, 2011). Una aproximación crítica a los presupuestos participativos. Working Paper, IESA.
- Goldfrank, B. (2002). “The Fragile Flower of Local Democracy: a Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo”; en *Politics & Society*, 30 (1), 51-83. Recuperado de: <http://pas.sagepub.com/cgi/content/abstract/30/1/51>
- \_\_\_\_\_ (2006). “Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio”; en *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), 0–28.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Deepening local democracy in Latin America. Participation, Decentralization, an the Left*. EEUU: The Pennsylvania State University Press.
- Guinovart, L. (2007). “Régimen jurídico de las autoridades locales en el Uruguay”; en *Marco Normativo de las Juntas Locales* (9-46). Uruguay: Congreso de Intendentes, OPP, AECI, PNUD.
- Gutiérrez-Barbarrusa, V. (2011). “Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos”; en Allegretti, G. (Comp.): *Estudio comparativo de los presupuestos*

*participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (149-195). Málaga: Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal.

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) – Proyecto J (2010). *Índice CIVICUS de la Sociedad Civil. Del saber hacer al saber actuar. La sociedad civil y su incidencia en las políticas públicas de Uruguay*. OPP – UNIDOS EN LA ACCIÓN - PNUD

Intendencia de Cerro Largo (IdeCL) (2008). *Con la gente Presupuesto de Todos*. RRPP y Prensa, 04/04/2008.

Intendencia de Florida (IdeF) (2012). *Todo lo que querés te sería útil, o necesitás saber acerca del PREPAR Florida 2012 en diez preguntas y respuestas*. Recuperado de: <http://www.imf.gub.uy/wps/wcm/connect/505dfa804b9804e38776878b8b43d9b0/instructivo+prepar+corregido.pdf?MOD=AJPERES>

Intendencia de Maldonado (IdeM) (2011). *Sistematización del Presupuesto Participativo en Maldonado*. Recuperado de: <http://www.cultura.maldonado.gub.uy/documentos/pdf/Sistematizacion-Presupuesto-Participativo-Maldonado-2011.pdf>

Intendencia de Paysandú (IdeP) (2010). *Presupuesto Participativo en Paysandú: ‘más ciudadanía... más democracia*. Martínez, V. (Ed.). Recuperado de: [http://www.infoop.org/observ/parameters/infoop/files/File/upload/Biblioteca\\_de\\_la\\_Democracia\\_Participativa/Presupuestos\\_Participativos\\_Estudios\\_de\\_Caso/Libro\\_PPs\\_Paysandu.pdf](http://www.infoop.org/observ/parameters/infoop/files/File/upload/Biblioteca_de_la_Democracia_Participativa/Presupuestos_Participativos_Estudios_de_Caso/Libro_PPs_Paysandu.pdf)

Instituto Nacional de Estadística (INE). *Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad*. Recuperado de: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf>

Kliksberg, B. (1998). “Seis tesis no convencionales sobre participación”; en Revista *Instituciones y Desarrollo*, 131–170. Recuperado de: [http://cmap.upb.edu.co/rid=1195260069828\\_1757975637\\_934/Seis\\_Tesis\\_Klisberg%20de%20la%20participaci%C3%B3n.pdf](http://cmap.upb.edu.co/rid=1195260069828_1757975637_934/Seis_Tesis_Klisberg%20de%20la%20participaci%C3%B3n.pdf)

- Lerner, J. (2009). “Learning Democracy through Participatory Budgeting: Who Learns What, and So What?”; en Daly, C., Schugurensky, D. y Lopes, K. (Eds.): *Learning democracy by doing. Alternative Practices in Citizenship Learning and Participatory Democracy* (67-678). Transformative Learning Centre, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto.
- Marquetti, A. (2003). “Participação e redistribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre”; en Avritzer, L. y Navarro, Z. (Eds.): *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.
- Marsiglia, J. (2009). *¿Cómo gestionar las diferencias? La articulación de actores para el desarrollo local* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Martins, D. (2010). “Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros”; en *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 15 (56), 8-28.
- Marzuca, A. (2009). *Políticas de descentralización en el segundo nivel de gobierno, la institucionalidad de la toma de decisiones: el caso de Maldonado* (Memoria de Grado). Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Maxwell, J. (1996). “Methods: what will you actually do?”; en *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. Sage Publications. [Traducción de Graffigna, M.: ¿Qué hará para conducir la investigación?]
- Montecinos, E. (2012). “Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil”; en *Reforma y Democracia*, 53. Recuperado de: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/053-junio-2012/Montecinos.pdf>
- Municipio de San Carlos (Octubre, 2013). El presupuesto participativo en el Municipio de San Carlos. Presentación realizada en el Seminario Internacional: *El Estado promoviendo participación ciudadana: aportes y desafíos a la gestión pública*. Montevideo, Uruguay.

Navarro, Z. (2003). “O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico”; en Avritzer, L. y Navarro, Z. (Orgs.): *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.

Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

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

Observatorio de Mercado de Trabajo (OMT), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (2013). Informe Mercado de Trabajo San Carlos, Departamento de Maldonado. Recuperado de:

[http://www.mtss.gub.uy/files/OMT/INFORMES%20DPTALES/INFORME\\_SAN\\_CARLOS\\_MALDONADO.pdf](http://www.mtss.gub.uy/files/OMT/INFORMES%20DPTALES/INFORME_SAN_CARLOS_MALDONADO.pdf)

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2009). *Proceso de descentralización en el departamento de Maldonado*. OPP, BID e Intendencia de Maldonado.

Oszlak, O. (1997). “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”; en *Reforma y Democracia*, 9. Recuperado de: <http://oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20nuevas%20reglas%20de%20juego.pdf>

\_\_\_\_\_ (1999). “De menor a mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”; en *Nueva Sociedad*, 160. Recuperado de: <http://oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/De%20menor%20a%20mejor%20el%20des%20de%20la%20seg%20ref%20del%20E.pdf>

Ottmann, G. (2006). “Cidadania Mediada. Processos de democratização da política municipal no Brasil”; en *Novos Estudos*, 74, 155-175.

Pineda Nebot, C. (2001). “Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario”; en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 22, 161-172. Recuperado de:

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=286&path%5B%5D=286>

Pires, V. y Martins, L. (2012). “Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?”; en *Revista Capital Científico*, 9 (2), 99-109.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Recuperado de:  
<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>

Revello, M. (1999). “Descentralización y participación: la experiencia montevideana”; en *Cidob d’Afers Internacionals*, 47, 149-168.

Rodríguez Herrero, G. y Ajangiz, R. (2007). “Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada”; en *Revista Española de Ciencia Política*, 17, 181-197.

Sánchez, I. (2012). “Políticas de participación en el país, las lecciones del presupuesto participativo”; en Autores Varios: *Municipios: Una política en el tintero* (90-99). Uruguay: CSIC.

Santos, B. de Souza (2002). “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”; en Santos, B. de Souza (Ed.): *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (455-559). Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Schugurensky, D. (2004). “The tango of citizenship learning and participatory democracy”; en Mundel, K y Schugurensky, D. (Eds.): *Lifelong citizenship learning, participatory*

*democracy and social change* (326-334). Toronto: Transformative Learning Centre, OISE/University of Toronto.

\_\_\_\_\_ (2009). “Citizenship Participation and Participatory Democracy: Limits and Possibilities”; en Daly, K., Schugurensky, D., y Lopez, K. (Eds.): *Learning Democracy by Doing: Alternative Practices in Citizenship Education and Participatory Democracy* (50-63). Toronto: Transformative Learning Centre, OISE/ University of Toronto.

Sintomer, Y. (2004). “Democracia local y Presupuesto Participativo”; en *Era Urbana, Presupuestos Participativos Edición Especial*, 53-54.

Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. y Allegretti, G. (2012). “Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting”; en *Journal of Public Deliberation*, 8 (2). Recuperado de: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>

Suárez, M. y Noboa, A. (2012). Nuevas formas de gestión participativa: el caso de los presupuestos participativos de Salto y Paysandú. *Documentos de Trabajo, Nueva Serie*, 27. Uruguay: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Subirats, J. (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”; en Font, J.: *Ciudadanos y decisiones públicas* (33-42). Barcelona: Ariel.

Souza, C. (2001). “Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo”; en *São Paulo em Perspectiva*, 15 (4), 84–97. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10375.pdf>

Veneziano, A. (2005). *Reflexiones sobre reformas orientadas al ciudadano: la descentralización de Montevideo*. Premio Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) del Ministerio de Administraciones Públicas de España.

Wampler, B. (2000). *A Guide to Participatory Budgeting*. Recuperado de: [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/themen/A\\_guide\\_to\\_PB.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf)

\_\_\_\_\_ (2002). “Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados”; en Avritzer, L. y Navarro, Z. (Orgs.): *A inovação democrática no Brasil*. Cortez: San Pablo.

\_\_\_\_\_ (2008). “When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil”; en *Comparative Politics* 41 (1), 61-81. Recuperado de: [http://works.bepress.com/brian\\_wampler/11](http://works.bepress.com/brian_wampler/11)

\_\_\_\_\_ (2012). “Transforming Representation and Enhancing Social Justice through Participatory Governance”: en *Polity*, 44 (4), 666-682.

\_\_\_\_\_ (2012b). “Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts”; en *Journal of Public Deliberation*, 8 (2). Recuperado de: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art12>

## Anexos

### 1. Pautas de entrevistas

#### 1.1 Pauta de entrevista actores sociales

1. ¿Cuál considera que fue el objetivo con que el gobierno impulsó el PP en 2010? ¿Qué pretendía transformar?
2. ¿Podría describir en qué consistió el presupuesto participativo?
3. ¿En qué etapas y actividades del PP participó y/o participa?
4. ¿Cuáles fueron sus motivaciones para participar?
5. ¿Qué propuesta presentó usted o su organización/ colectivo/ barrio? ¿Qué problema pretendía solucionar?
6. ¿Cómo fue el proceso para presentar la propuesta?
7. ¿Cómo difundieron la propuesta a nivel de la comunidad?
8. ¿Cómo siguió el proceso luego de que se enteraron de que había sido electa? ¿Qué actividades se realizaron? ¿Qué instancias mantuvieron con el Municipio y para qué?
9. ¿En qué etapa está la propuesta actualmente?
10. ¿Cómo evalúa el PP hasta la fecha?
11. ¿Cuáles son los principales logros? ¿Qué dificultades se atravesaron?
12. Pensando en las personas que participaron del PP: ¿cómo evalúa el nivel de participación logrado en las distintas etapas? ¿Quiénes participaron, qué características tienen? ¿Quiénes hicieron propuestas? ¿Quiénes participaron de la votación? ¿Para qué cree que participaron? ¿Qué motivaciones tenían? ¿Quiénes no participaron y considera que deberían haberlo hecho?
13. En relación a las propuestas aprobadas: ¿qué tipo de propuestas son? ¿Abordan problemas percibidos como relevantes para el territorio? ¿A quiénes benefician? ¿Cómo evalúa la relación entre inversiones y necesidades de las zonas? Si no hubiera existido el PP ¿estas propuestas se hubieran podido concretar?
14. Pensando en su organización, barrio o colectivo, el PP ¿ha generado algún cambio? ¿Cuál?
15. A nivel personal ¿qué le aportó participar del PP? ¿Usted diría que participar le permitió incrementar conocimientos o habilidades? ¿Cuáles?
16. ¿Esta experiencia cambió en algo su percepción acerca del Municipio?

17. ¿Cuáles son los principales cambios/transformaciones que ha generado el PP?
18. ¿El presupuesto participativo ha generado algún cambio en la comunidad? ¿Cómo ha afectado el proceso el relacionamiento entre organizaciones?
19. ¿Identifica algún cambio a nivel de la administración y la gestión a raíz del PP?  
¿Cuáles?
20. ¿Considera que el PP ha modificado el relacionamiento del Municipio (administración, funcionarios y gobierno) con la ciudadanía y sus organizaciones?  
¿Qué ha cambiado?
21. ¿Cuán satisfecho está con el proceso?
22. ¿Cuáles son los principales aprendizajes que le dejó el PP? ¿Qué haría diferente en próximos PP?
23. ¿Le parece que habría que seguir implementando el PP en San Carlos? ¿Por qué?
24. ¿Qué cosas le parece habría que mantener igual y qué cuestiones habría que mejorar?

Datos del entrevistado

Edad:

Sexo:

Nivel educativo:

Ocupación:

Lugar de residencia:

Tiempo residencia localidad:

Tipo y objetivo de la organización:

Tipo de vínculo de la organización con el Municipio antes del PP:

## 1.2 Pauta de entrevista actores políticos y técnicos

1. ¿Cuál fue el objetivo con que el gobierno impulsó el PP en el 2010? ¿Qué pretendía transformar?
2. ¿En qué etapas del PP participó y/o participa? ¿Cuál fue/es su rol? ¿Qué tareas tuvo/tiene a cargo?
3. ¿Cómo fue el proceso desde la votación de las propuestas hasta el día de hoy? ¿Qué actividades se realizaron? ¿Quiénes fueron los responsables? ¿Quiénes participaron?
4. ¿Cómo evalúa el PP hasta la fecha?
5. ¿Cuáles son los principales logros? ¿Qué dificultades se atravesaron?
6. ¿Qué opinión tiene acerca de las formas de participación que se habilitaron?
7. ¿Cómo valora las reglas para aprobar propuestas, los criterios de distribución de los recursos?
8. Pensando en los participantes: ¿cómo evalúa el nivel de participación logrado en las distintas etapas? ¿Quiénes participaron, qué características tienen? ¿Quiénes hicieron propuestas? ¿Quiénes participaron de la votación? ¿Para qué cree que participaron? ¿Qué motivaciones tenían? ¿Quiénes no participaron y considera que deberían haberlo hecho?
9. En relación a las propuestas aprobadas: ¿qué tipo de propuestas son? ¿Abordan problemas percibidos como relevantes para el territorio? ¿A quiénes benefician? ¿Cómo evalúa la relación entre inversiones y necesidades de las zonas? Si no hubiera existido el PP ¿estas propuestas se hubieran podido concretar?
10. ¿Cuál es la situación de las propuestas que no fueron aprobadas por el PP?
11. ¿Algún grupo, colectivo u organización logró ser apoyada para realizar su proyecto por fuera del proceso del PP?
12. ¿Cuáles son los principales cambios/transformaciones que ha generado el PP?
13. ¿Identifica algún cambio a nivel de la administración y la gestión a raíz del PP? ¿Cuáles?
14. ¿Identifica alguna diferencia en la ejecución de las propuestas del PP y las del resto que tiene a su cargo el Municipio?
15. Como resultado del desarrollo del PP ¿ha cambiado en algo la relación entre la estructura administrativa y los actores políticos?
16. ¿Considera que el PP ha generado alguna transformación en el gobierno local?

17. En su opinión, ¿el PP ha modificado el relacionamiento del Municipio (administración, funcionarios y gobierno) con la ciudadanía y sus organizaciones? ¿Qué ha cambiado?
18. ¿El presupuesto participativo ha generado algún cambio en la sociedad civil (ciudadanos y organizaciones)? ¿Cómo ha afectado el proceso el relacionamiento entre organizaciones?
19. A nivel personal, ¿qué le ha aportado el PP?
20. En general, ¿cree que los resultados logrados son mejores o diferentes de los que se hubieran logrado de no existir participación? ¿Por qué?
21. ¿Qué elementos han sido claves para lograr los resultados o cambios?
22. ¿Hay algún elemento que haya obstaculizado el proceso?
23. ¿Cuán satisfecho está con el proceso?
24. ¿Cuáles son los principales aprendizajes que le dejó el PP? ¿Qué haría diferente en próximos PP?
25. ¿Le parece que habría que seguir implementando el PP en San Carlos? ¿Por qué?
26. ¿Para qué cree que sirve el PP?
27. ¿Qué cosas le parece habría que mantener igual y qué cuestiones habría que mejorar?
28. ¿Esta experiencia cambió en algo su percepción acerca de incluir la participación ciudadana en la gestión?

Datos del entrevistado

Edad:	Sexo:	Lugar de residencia:
Formación:	Cargo:	Años en la administración:

## 2. Experiencias uruguayas de PP

### 2.1 Montevideo

A partir de 1990 la capital departamental pone en marcha un proceso de descentralización que al estar asociado a la profundización democrática desarrolla varios dispositivos para canalizar la participación ciudadana. En el marco de lo que habilitaba la normativa y como resultado de los acuerdos a los que arribó el sistema político, Montevideo avanzó en: a) la administración desconcentrada de servicios, a través de la creación de dieciocho centros comunales zonales, b) la descentralización, mediante la instalación de juntas locales, órganos políticos-partidarios con algunas competencias ejecutivas aunque dependientes del gobierno departamental, y c) la participación ciudadana, con la creación de concejos vecinales electos por la ciudadanía con funciones de asesoramiento, propuesta y control de la gestión local. Estos últimos han sido los espacios privilegiados de interlocución entre la población local y el gobierno a la hora de analizar y priorizar necesidades y propuestas en lo referente a obras y servicios.

Al inicio de la primera gestión, en cada una de las dieciocho zonas se realizó una ronda de asambleas para definir las prioridades territoriales a atender con el presupuesto quinquenal y acordar los denominados “Compromisos de Gestión”. En estas participaron las autoridades locales y departamentales, los concejales vecinales y todos aquellos ciudadanos que quisieron hacerlo. A partir del año 1997 el ciclo pasó a ser anual y en cada asamblea, además de definir prioridades, se rendían cuentas de la gestión del año anterior.

En 2006, luego de una evaluación crítica del proceso por parte del gobierno y los ciudadanos involucrados, se introdujeron modificaciones que dieron inicio a una nueva etapa de presupuestación participativa<sup>77</sup>. Como resultado, en la actualidad la participación en la definición del presupuesto tiene dos fuentes: por un lado, los concejales vecinales deciden en cada zona el destino de algunos recursos provenientes de áreas ejecutivas de la administración, y por otro, cada dos años se abre un ciclo en donde los ciudadanos mayores de 16 años, organizaciones sociales e instituciones realizan propuestas y aquellas que son viables se someten a votación (Ferla, Marzuca, Serdült y Welp, 2014).

---

<sup>77</sup> Aunque desde el gobierno departamental se reconocen estas dos etapas como parte de un proceso de presupuesto participativo, la segunda es la que muestra mayor acuerdo para ser catalogada en estos términos (Chavez, 2011b).

Hasta la fecha se han realizado cinco ediciones de presentación de propuestas por parte de los ciudadanos y votación directa (2006, 2007, 2008, 2011 y 2013). Desde el año 2008 el proceso es bienal y la elección de concejales vecinales se realiza en la misma instancia que las propuestas del PP. En 2013 cada Municipio contó con aproximadamente U\$S 700.000<sup>78</sup>.

El ciclo actual incluye la conformación de los equipos zonales de planificación y coordinación del PP (integrados por concejales vecinales, autoridades políticas y funcionarios), actividades de capacitación a los participantes, información y difusión, recepción de propuestas, evaluación técnica de las iniciativas (viabilidad técnica, económica y normativa), votación, realización de los proyectos aprobados, seguimiento de la ejecución y rendición de cuentas.

## **2.2 Paysandú**

El presupuesto participativo de este departamento se inició en 2005 bajo el gobierno del Frente Amplio y se mantiene hasta el día de hoy, ya que el Partido Nacional que asumió en 2010, decidió continuarlo. El ciclo de participación es anual y hasta la fecha se han realizado ocho experiencias (solo en 2010 fue suspendido). Fruto de la evaluación constante, el modelo se ha ido reformulando a lo largo de su desarrollo.

El gobierno frenteamplista definió a la descentralización territorial y a la participación ciudadana como principios rectores de la gestión. Dentro de las acciones más relevantes se destacan la integración de las ocho juntas locales del departamento, la puesta en marcha del presupuesto participativo, la creación de la Dirección de Descentralización y de la Unidad de Presupuesto Participativo.

La primera experiencia de PP, considerada como piloto, combinó dos modalidades en el territorio: en la ciudad de Paysandú funcionó con mecanismos de democracia directa, donde los ciudadanos presentaron y votaron proyectos, mientras que en el resto del departamento se basó en la democracia representativa, ya que las autoridades de las juntas locales eligieron las propuestas luego de realizar asambleas ciudadanas para relevar ideas (IdeP, 2010). Las juntas locales contaron con aproximadamente US\$ 20.000 para asignar a proyectos. La ciudad fue

---

<sup>78</sup> Tipo de cambio: \$U 21,5 (13/12/2013).

dividida en seis distritos urbanos, y a cada uno le correspondieron U\$S 60.000 para definir de forma participativa (IdeP, 2010). En cada distrito se realizaron asambleas territoriales para lanzar el PP y recoger ideas o propuestas. Luego de un análisis superficial de viabilidad, las propuestas fueron sometidas a la votación de todos aquellos residentes del departamento mayores de 16 años interesados en hacerlo (IdeP, 2010).

Ya en la segunda edición (2006) se introdujeron modificaciones: la ciudad se subdividió en siete distritos, las propuestas de los vecinos, organizaciones sociales e instituciones pasaron a presentarse mediante un formulario, se establecieron criterios para el análisis de viabilidad, se instaló la “Casa del PP” y una línea telefónica gratuita para consultas y se incorporó la cogestión por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Se mantuvo la realización de asambleas territoriales para informar del PP y convocar a presentar proyectos, y se introdujo la rendición de cuentas de los avances del ciclo anterior (IdeP, 2010).

Las modificaciones de la tercera edición pasaron por la incorporación de las localidades de Tambores y Quebracho al proceso electivo, y la creación de una Comisión de Seguimiento con referentes electos de cada uno de los distritos en la ciudad de Paysandú.

En 2008 se agregó como requisito para presentar propuestas el contar con el aval de veinte vecinos, se permitió la votación de los mayores de 14 años, en algunos casos se habilitó el voto digital, se incorporó Guichón al proceso electivo y se comenzó a instrumentar un “Presupuesto Participativo Joven” en las ciudades de Paysandú y Guichón. Consistió en la presentación de propuestas y votación por parte de adolescentes y jóvenes de entre 14 y 25 años (IdeP, 2010).

### **2.3 Florida**

Coincidentemente con los procesos descritos anteriormente, en 2005 con la primera victoria frenteamplista en el gobierno de Florida, se comenzó un proceso de descentralización con enfoque participativo. Los primeros pasos se tomaron con la creación de la Dirección de Descentralización y la integración de juntas locales comunes (Echevarría, 2007: 29).

En el año 2007 se lanzó la primera experiencia de presupuesto participativo, que luego se repitió en 2008 y 2009. El gobierno del Partido Nacional que inició en 2010 mantuvo el proceso, pero lo transformó en bienal, realizándose hasta la fecha solo en el año 2012.

En el período 2005-2010 el liderazgo recayó en el Gabinete Social de la Intendencia de Florida (integrado por las Direcciones de Desarrollo Sustentable, Desarrollo Social, Higiene, Cultura, Descentralización, Prensa, Secretaría del Intendente, Relaciones Públicas y apoyado por las Secretarías administrativas de las trece juntas locales). A partir de 2012 la organización está bajo la responsabilidad de una Mesa Ejecutiva, integrada también por representantes del gobierno departamental (IdeF, 2012).

En 2012, al igual que en las ediciones anteriores, el territorio se dividió en veintiuna secciones (seis áreas urbanas de la ciudad de Florida, dos áreas urbanas de la ciudad de Sarandí Grande y trece zonas rurales). El proceso inició con una convocatoria pública a instancias informativas en los territorios sobre la metodología del PP. Luego los ciudadanos mayores de 16 años en representación de Asociaciones civiles y/o Comisiones de fomento pudieron a través del llenado de un formulario presentar propuestas a realizar en su sección. Las iniciativas debieron enfocarse a la realización de obras, que en el caso de las ciudades de Florida y Sarandí Grande debían circunscribirse a las áreas previamente definidas por la Intendencia (IdeF, 2012: 2).

Las propuestas fueron analizadas en su viabilidad por las correspondientes direcciones de la Intendencia y aquellas que superaron esta evaluación fueron sometidas al voto popular en donde se habilitó a participar a ciudadanos residentes en el territorio mayores de 16 años. Para la asignación de recursos entre las propuestas más votadas se estableció cierta prioridad a aquellas presentadas por personas de entre 16 y 25 años.

Las Mesas de Trabajo del PP (integradas por representantes del ejecutivo y legislativo departamental en la ciudad de Florida, y en el resto de los territorios por el cuerpo político de las juntas locales/municipios), tuvieron a su cargo la convocatoria a la participación ciudadana, la recepción de los proyectos y su evaluación primaria, la información a la ciudadanía, el seguimiento de la ejecución, así como la rendición de cuentas.

Si bien en la gestión 2005-2010 en algunos casos fueron las propias organizaciones sociales las que se hicieron cargo de la ejecución del PP, en 2012 este fue el mecanismo privilegiado a partir de la celebración de un convenio entre la Intendencia y la organización responsable del proyecto.

En esta última edición, el monto total destinado al presupuesto participativo fue de aproximadamente U\$S 500.000<sup>79</sup>, en donde cada territorio recibió U\$S 23.300.

## **2.4 Rivera**

El PP de Rivera resalta por la particularidad de que es el único que ha sido impulsado por un gobierno del Partido Colorado<sup>80</sup>. Surgió en el año 2007, en el marco de un proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana que se inició en el año 2001 principalmente mediante la creación de comisiones vecinales a nivel barrial, y continúa hasta la fecha. Es de carácter quinquenal por lo que se han realizado dos ediciones.

Para llevar a cabo la propuesta el territorio se dividió en trece sectores: en 2007 fueron ocho zonas en la capital y las cinco juntas locales, en 2010 nueve sectores en la ciudad capital, los Municipios de Minas de Corrales, Vichadero y Tranqueras, y la localidad de Las Flores. En ambas oportunidades el ciclo incluyó una primera etapa de reuniones de lanzamiento, información y difusión del PP en cada sector, y posteriormente se realizaron asambleas vecinales y temáticas para recoger ideas y priorizarlas a través del voto. En la ciudad cada asamblea fue convocada por la comisión vecinal correspondiente.

En 2005, las propuestas, que podían ser presentadas por ciudadanos mayores de 18 años en las asambleas, debían circunscribirse al rubro de obras de infraestructura y referir al barrio. Los vecinos mayores de 18 años que previamente se hubieran inscrito para participar podían votar para priorizar las sugerencias para su barrio (Echevarría, 2007: 55). En 2010 se incluyó la presentación de propuestas en las temáticas de juventud, tercera edad y discapacidad.

---

<sup>79</sup> Tipo de cambio: \$U 21,5 (13/12/2013).

<sup>80</sup> Este partido está al frente del gobierno departamental desde 1995.

Las propuestas más votadas fueron analizadas por el Consejo del PP (integrado por las Direcciones de Relacionamento con la Comunidad, Hacienda, Higiene, dos representantes de las Comisiones Vecinales, un representante del sector universitario) que fue el encargado de establecer el Plan de Prioridades Vecinales de Inversión y realizar el seguimiento. Para definir las propuestas que integraron el Plan utilizaron los siguientes criterios: cantidad de beneficiarios y de puestos de trabajo que generaba la obra, necesidad de la inversión en la localidad y cumplimiento de los lineamientos generales previamente establecidos por el gobierno. Posteriormente las propuestas fueron transformadas en proyectos. Una vez que el Plan fue presentado y validado por el Intendente y la comunidad, comenzó a ser ejecutado (Echevarría, 2007).

## **2.5 Salto**

El departamento de Salto ejecutó por primera vez el presupuesto participativo en el año 2008, bajo el gobierno del Frente Amplio. Los antecedentes del PP lo constituyen una serie de acciones de fortalecimiento de las organizaciones barriales (comisiones vecinales) y de promoción de una mayor articulación entre estas y el gobierno. Inicialmente se había definido que el proceso fuera anual, pero al año siguiente se transformó en bienal. En la gestión que inició en 2010, luego de un cambio de partido político en el gobierno, la experiencia no continuó.

Para la ejecución del presupuesto participativo el territorio se dividió en siete zonas en el área urbana y también en siete en el área rural, agrupando distintas localidades según proximidad. En cada zona se discutieron las necesidades del barrio, se priorizaron los problemas, se definieron líneas estratégicas y se presentaron propuestas. Estas podían ser presentadas por al menos dos organizaciones del territorio. Posteriormente se sometieron al voto popular, pudiendo hacerlo los residentes mayores de 16 años (Suárez y Novoa, 2012).

Cada zona estaba representada por una Coordinadora Zonal integrada por instituciones públicas con intervención en la salud y la educación, organizaciones deportivas, religiosas y comisiones vecinales. Las Coordinadoras tuvieron a su cargo la organización del proceso de participación y también el seguimiento en conjunto con la Intendencia. La ejecución de los proyectos fue responsabilidad de las organizaciones que presentaron los proyectos.

## 2.6 Cerro Largo

En 2008 el departamento de Cerro Largo puso en marcha un presupuesto participativo, siendo la primera experiencia del país promovida por un gobierno del Partido Nacional. Se desarrolló con la intención “de generar una ciudadanía activa, que contribuya a la profundización y mayor participación democrática” (IdeCL, 2008: 1). En 2010, sin embargo, cuando asumió el nuevo Intendente perteneciente al mismo partido político, se discontinuó.

Para gestionar este proceso se crearon diversos órganos: la Unidad de Presupuesto Participativo, encargada de la ejecución operativa; el Consejo de Presupuesto Participativo (encabezado por el Intendente e integrado por miembros del Gabinete, la Unidad de Presupuesto Participativo, ediles y secretarios de las juntas locales), responsable en la toma de decisiones políticas; el Consejo de Evaluación y Seguimiento de carácter técnico, así como la Coordinadora de Barrios, nexo entre el gobierno y los ciudadanos (IdeCL, 2008).

El presupuesto participativo incluyó las localidades de más de 1000 habitantes, para lo cual se crearon doce distritos en el departamento. A cada distrito se le otorgaron U\$S 18.600<sup>81</sup>. El proceso se organizó en función de las siguientes etapas: lanzamiento, presentación de propuestas, análisis técnico, votación, ejecución y seguimiento.

Las propuestas podían ser presentadas tanto por ciudadanos mayores de 16 años como por organizaciones de la sociedad civil. El análisis de las mismas se realizó considerando, además de aspectos técnicos y jurídicos: el número de beneficiarios y la coherencia tanto con la visión estratégica departamental, el presupuesto quinquenal como con el Plan Director. La instancia de votación fue abierta a todos los ciudadanos mayores de 16 años del departamento residentes en el distrito.

---

<sup>81</sup> Tipo de cambio: \$U 21,5 (13/12/2013).

### 3. Mapa de Maldonado



Mapa Elaborado en la Unidad de Cartografía del Instituto Nacional de Estadística - 2005

#### 4. Población, superficie y densidad Municipio de San Carlos, por localidad

Localidad	Población 2004	Población 2011	Área (Km <sup>2</sup> )	Densidad 2011 (hab/km <sup>2</sup> )	Zona
Ciudad de San Carlos	24.771	27.471	7,51	3.656	Urbana
Parque Medina (*)	145	204	0,32	633	Urbana
El Edén	43	85	0,30	283	Rural
El Chorro	254	392	1,18	332	Costera
El Tesoro	781	1.396	2,54	550	Costera
La Barra	358	339	3,06	111	Costera
Manantiales	182	149	1,05	142	Costera
Balneario Buenos Aires	509	1.551	5,18	300	Costera
Santa Mónica	62	111	3,76	29	Costera
Edén Rock	10	8	2,82	3	Costera
El Quijote (**)	s/d	10	2,18	5	Rural
Laguna Blanca	s/d	4	0,71	6	Costera
Total	27.115	31.720	1.651	19,2	

Fuente: elaboración propia en base a INE, Censos 2004 y 2011.

Nota: no incluye la población rural, excepto la residente en Pueblo Edén

(\*) Núcleo urbano próximo a la ciudad de San Carlos

(\*\*) Viviendas residenciales en fraccionamiento rural próximo a la ciudad de San Carlos

#### 5. Elecciones Junta Local Autónoma y Electiva / Municipio de San Carlos 1994- 2010

Elección	Gobierno local (miembros por Partido Político)			Gobierno Departamental	Gobierno Nacional
	FA	PC	PN		
1994	1	2	2	PN	PC
2000	2	1	2	PN	PC
2005	3	2	-	FA	FA
2010	4	1	-	FA	FA

FA: Frente Amplio

PC: Partido Colorado

PN: Partido Nacional

Fuente: elaboración propia.

## 6. Proyectos aprobados por zona

ZONA		VOTOS	NOMBRE DEL PROYECTO	PROPONENTES	Monto U\$S	
R U R A L	Las Cañas	180	Reparar estructura de Sede Rural "Las Cañas" y reorganizar situación estatutaria	Comisión Sede Rural Las Cañas - Escuela 63	27.500	
	Pueblo Edén	45	Construcción de juegos infantiles, quinchos, cancha de fútbol en Escuela 30	Comisión vecinal Pueblo Edén Escuela 30	18.000	
		19	Caminería: apertura de calles y canalización de cruces	Comisión vecinal Pueblo Edén	30.000	
		19	Capacitación laboral	Comisión vecinal Pueblo Edén	12.500	
Z O N A	El Tesoro La Barra	101	Plaza de deportes en el Tesoro: cancha, salón multiuso, fogones, juegos infantiles	Grupo de vecinos El Tesoro	98.000	
		98	Parque público en La Barra: juegos infantiles, pista de skate	Grupo de vecinos La Barra	70.000	
		80	Aporte con materiales e insumos para realizar plaza en El Tesoro	Grupo de vecinos El Tesoro	75.000	
		76	Concurso para proyecto Urbanístico Ruta 10 y ejecución 1era etapa	Unión de comerciantes, artistas y profesionales de La Barra	60.000	
	Balneario Buenos Aires	106	Construcción y gestión de centro de desarrollo cultural y social	Comisión de vecinos BSAS	90.000	
		91	Construcción de plaza de deportes	Comisión de vecinos BSAS	161.000	
		39	Generación de zona de esparcimiento	Grupo de vecinos BSAS		
	37	Construcción de plaza de deportes	Grupo de vecinos BSAS			
	M a n a n t i a l e s	Manantiales El Chorro	66	Equipamiento y mejoras "Plaza El Chorro"	Comisión de vecinos El Chorro	78.000
			42	Acondicionar predio baldío destinado a Plaza Pública en Manantiales	Grupo de vecinos Manantiales	30.000
38			Construcción de resguardos peatonales en La Bota	Comisión de vecinos La Bota	6.000	
S A N C A R L O S	Interés general	683	"De ida y vuelta": transporte adaptado para personas con capacidades diferentes	Institución de ayuda al lisiado (IDAAL) - Instituto de educación integral (IDEI)	100.000	
		245	Lugar físico para Centro de acogida y hogar para mujeres e hijos/as en situación de violencia doméstica	Pastoral Social Cáritas Diocesana - Anawin	105.000	
		203	Salón multiuso: atención integral a pacientes y familiares con síndrome demencial	Asociación de funcionarios de la Enseñanza de San Carlos (AFUJE)	45.000	
		149	"Salud y Deporte": Policlínica y 2ª etapa de salón comunal	Comisión fomento Barrio Sur	32.500	
		139	Terminación de obras salón educativo "Club de jóvenes Los Zorzales"	Movimiento de Mujeres de San Carlos	96.148	
		123	"Hacia la mejor convivencia barrial": apoyo económico para Día del niño y equipamiento para Centro comunal	Comisión fomento Barrio Asturias	5.500	
		112	Feria de San Carlos "Un paseo y Punto de Encuentro": acondicionamiento del predio ferial	Comisión de la Feria	7.000	
		112	Bike-Skate Park para San Carlos	Grupo de jóvenes skaters	50.000	
		101	"Proyecto Cultural": mejoras edilicias en Biblioteca y Salón de Actos Liceo 1	Profesores y Dirección Liceo 1	20.000	
		96	"Hacia un entorno saludable": mantenimiento predio Escuela 13	Comisión Fomento Escuela 13	16.350	
		93	Alquiler del local, equipamiento, transporte	Grupo de apoyo a personas con capacidad intelectual diferente (GAPECIDI)	30.865	
	Clubes de Fútbol	765	2ª etapa Polideportivo Club Libertad	Club Atlético Libertad Comisión Barrio Capandeguy	98.000	
		341	Comunal y Centro Deportivo Club Colón	Club Deportivo Colón	90.000	

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Municipio de San Carlos.

## 7. Montos por zona (en U\$S)

Zona/Rubro	Asignado	Previsto	% asignado sobre el previsto para la zona/rubro
Rural	88.000	300.000	29
Las Cañas	27.500	90.000	31
Pueblo Edén	60.500	120.000	50
Otra sección	0	90.000	0
Balnearia	668.000	900.000	74
Buenos Aires	251.000	300.000	84
La Barra	303.000	300.000	101
Manantiales	114.000	300.000	38
San Carlos	696.363	1.800.000	39
Otros	508.363	1.530.000	33
Clubes de Fútbol	188.000	270.000	70
Total	1.453.363	3.000.000	48

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Municipio de San Carlos.