

**II CONFERENCIA INTERNACIONAL
SOBRE DEMOCRACIA DIRECTA**

¿Hacia dónde va la democracia en América Latina?



Organizada por

Center for Research on Direct Democracy (C2D), Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCiP), Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (UdeLaR), Universidad Católica (UC), Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

www.dd-la.ch



***“EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.
UNA HERRAMIENTA CARGADA DE FUTURO”
Helena Heizen
Intendencia de Paysandú, Uruguay***

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. UNA HERRAMIENTA CARGADA DE FUTURO.

Arq. Helena Heinzen.
Secretaria General
INTENDENCIA DE PAYSANDÚ
Uruguay
26 de noviembre del 2007

1. INTRODUCCIÓN

La experiencia del Presupuesto Participativo en Paysandú, con 3 ediciones completas y una cuarta en proceso, ya cuenta con una batería interesante de aprendizajes sobre la participación; que pueden compartirse a punto de partida de la reflexión que nos plantea este encuentro “Hacia dónde va la democracia en América Latina”.

Entonces, es importante visualizar que en este caso reflexionaremos desde una experiencia práctica y concreta: la de Paysandú. Pero también, desde una reflexión colectiva que venimos haciendo un grupo de gobiernos departamentales en Uruguay que hemos puesto en práctica diferentes experiencias de participación ciudadana.

Desde el 2005, la izquierda asume por primera vez el gobierno departamental, en un momento histórico para el país porque en ese momento también la izquierda logra el gobierno nacional y 7 gobiernos departamentales más.

Desde ese momento se crea una cantera de experiencias de participación en territorios, basadas en la vocación de la izquierda de instrumentar la participación como una manera de profundizar la democracia.

Posteriormente, a partir de una necesidad política e instrumental de coordinación, se plantea una elaboración conjunta sobre las dimensiones de la participación y su impacto en la profundización de la democracia, que retomaremos después.

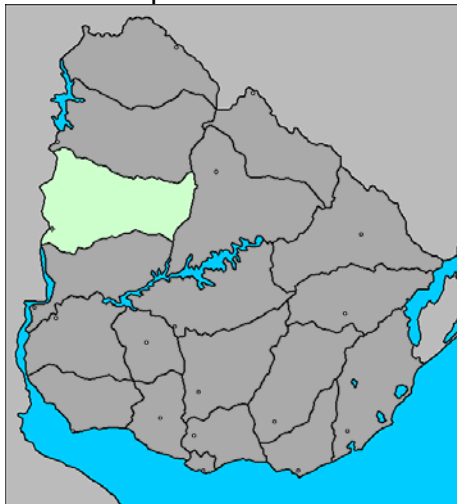


fig. 1. Ubicación de Paysandú en Uruguay

En primer lugar para contextualizar el caso, les diré que Paysandú es un departamento de la República Oriental del Uruguay, al sur de América Latina, con un territorio de 13.922 km² (1.392.200 Hás) es un 8 % del total del país.

Se encuentra ubicada a 380 km de la capital del país, Montevideo, y tiene una población de 113.244 habitantes. Con 80 740 personas en la capital del mismo nombre que el departamento; el resto de las mismas se distribuyen entre los ejidos de la capital y otros dos centros poblados, (Guichón con 5025 habitantes y Quebracho con 2813 habitantes). El territorio que es básicamente rural.

La división política administrativa, organiza el territorio en 8 Juntas Locales, cuyos gobiernos son delegaturas colegiadas de 5 miembros de ejecutivo departamental.

Con un pasado fuertemente vinculado a gestas heroicas de defensa de la ciudad en el siglo XIX y a emprendimientos agroindustriales en la segunda del siglo XX quienes le imprimieron un sello de departamento industrial con una impronta importante de la clase trabajadora, en la última década del siglo XX junto con la crisis general y la aplicación de modelos neoliberales de economía ha visto cuestionado su perfil productivo y la esencia misma del ser sanducero.¹

En esta realidad de grandes carencias sociales y un fuerte descreimiento en los procesos colectivos se inicia la experiencia de Presupuesto Participativo a escasos tres meses de haber asumido el gobierno local.

En estos momentos se está llevando a cabo la cuarta edición (el pasado 19 se realizó la jornada de votación del presupuesto participativo 2008 en la localidad de Tambores). Las tres ediciones anteriores (2005-2006; 2006-2007 y 2007-2008) con la particularidad de ser una experiencia mixta, tanto por el enfoque territorial como por el método empleado.

En cuanto a lo territorial, desde el principio se definió que sería una experiencia rural y urbana, cubriendo de esta manera todo el departamento. Una breve comparación de las experiencias, la de la ciudad capital y la del interior, en las 8 Juntas Locales, se puede sintetizar en el siguiente cuadro:

Presupuesto participativo urbano.

Distritos territoriales.

Asambleas territoriales.

Asambleas jóvenes.

Jornada de votación secreta y directa.

Presupuesto participativo rural.

Revitalización de Juntas Locales.

Formación de ediles locales.(Asambleas; recorridas; formularios)

Jornada de votación directa en 2 Juntas Locales.(Quebracho y Tambores), votación indirecta en las otras 6 Juntas locales

Esta experiencia concreta de Paysandú, es la que hemos comparado con otras experiencias de Democracia Participativa en otros departamentos del

¹ Sanducero: oriundo de Paysandú

Uruguay. Otros presupuestos participativos, consejos consultivos, redes sociales en dialogo con los gobiernos locales, son algunas formas que los gobiernos progresistas de nuestro país se han dado para profundizar el dialogo ciudadano y por consiguiente la democracia.

Fig.2. Mapa del Departamento, sus 8 Juntas Locales y capital



2. LA PRACTICA COMO ESCUELA.

El PP de Paysandú se ha caracterizado por ser un proceso dinámico, no congelado y con escasa normativa escrita, lo que le ha permitido ir corrigiéndose en cada edición y profundizando las dimensiones que se entendieron necesarias.

En ese sentido en una cronología de cada edición, podemos hacer el siguiente cuadro:

	EDICIÓN 2005	EDICIÓN 2006	EDICIÓN 2007	EDICIÓN 2008
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ELECTIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia piloto(3 meses).Instrumental. • Solo en la capital. • 6 distritos urbanos. • Asambleas territoriales. • Ejecución por parte de la Intendencia • Unidad transversal de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia completa. • Solo en la capital. • 7 distritos. • Asambleas territoriales (informe y rendición). • Ejecución de los proyectos por parte de los proponente de los proyectos. • Estudio de Viabilidad de proyectos. • Medios de comunicación involucrados. • Asambleas de jóvenes. 	<ul style="list-style-type: none"> • continúan 7 distritos en la capital. • Se realiza en dos centros poblados del interior: Tambores y Quebracho. • Talleres de capacitación para elaboración de proyectos. • Espacios de articulación. • Sistematización de información anterior. • Comisión de seguimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto participativo joven. • Voto digital. • Fortalecimiento de la Unidad de PP. • Cooperación internacional.
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO INDIRECTO	<ul style="list-style-type: none"> • instalación de las 8 juntas locales. • Formación de ediles. <p>Asambleas informativas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de formulario para selección de proyectos. 		
VARIABLES INCAMBIADAS	3% del presupuesto Municipal, 2% del Presupuesto de Inversiones			

Con estas generalidades simplificadas en el cuadro, es necesario puntualizar que básicamente es un proceso de aprendizaje y que los avances en cada una de las etapas del mismo, y las acumulaciones han sido diferentes. Las etapas del presupuesto participativo no se agotan en la elección de los proyectos y su elección, sino que se continúan en la ejecución de los mismos, su monitoreo y presentación de la rendición de la misma.

3. OPORTUNIDAD O ESPADA DE DAMOCLES.

La tendencia a verlo como una cuestión lineal hace que se simplifique el análisis y se corra el peligro de simplificar las tareas que tanto los ciudadanos como el gobierno local tienen en esto de llevar adelante una experiencia tan removedora de estructuras. En ese sentido además es necesario tener en cuenta que mientras se realizan las etapas de cada edición se deben estar realizando procesos simultáneos.

Este desafío es el que todos los actores intervinientes deben estar dispuestos a sortear y a convivir con ellos, no como una espada de Damocles sobre la cabeza, sino como una cantera de oportunidades y de revisión permanentes.

Etapas del PP .

- 1. Convocatoria.**
- 2. Presentación de proyectos.**
- 3. Estudio de viabilidad.**
- 4. Jornada de votación.**
- 5. Comparecencia de los proyectos ganadores.**
- 6. Firma del convenio entre I.de P. y entrega de partidas de los dineros.**
- 7. Ejecución.**
- 8. Fin del proyecto y rendición de cuentas.**

Mientras se realizan todos estas etapas, se producen simultáneamente procesos que involucran en mayor o menor grado a los distintos actores del Presupuesto participativo.

La información, a la comunicación, los arreglos de procesos administrativos, la adecuación de la estructura burocrática y las nuevas formas de gobierno, el monitoreo de los proyectos y la capacitación para la formación ciudadana se producen simultáneamente a la vez que se superponen las etapas las ediciones de los procesos.

A partir de esta complejidad surge el desafío de convivir con ella y a la vez acumular para los procesos de cambio en la sociedad emitiendo señales claras de construcción de ciudadanía permanente.

4. LOS CAMINOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.

El ejecutivo comunal no define a priori las temáticas de los proyectos, sino que ha dejado librado a las inquietudes de la comunidad el criterio. De esta

manera se ha producido una variabilidad en la temática que tiende a consolidarse en lo social.

En las sucesivas ediciones de PP nos encontramos con proyectos que sorprenden por las derivaciones que toman o porque dejan en evidencia lo que los vecinos y vecinas estiman como necesarios en su comunidad.

Así desde las necesidades de infraestructura a las articulaciones que surgen por las demandas específicas de los proyectos, se manifiestan necesidades que desde una estructura .

En la edición 2007, hubo un 60% de proyectos de corte social , consolidando una tendencia de las ediciones anteriores , pese a la cual , en estas ,la preocupación fue mas por proyectos de infraestructura.

Articulación.

A través de la concreción de equipos multidisciplinarios para al atención de las familias de zonas carenciadas o de la definición de la castración de perros para evitar el aumento de la población canina, se disparan espacios de articulación entre instituciones que se han mantenido en el tiempo y se ponen de manifiesto contradicciones entre sectores de la sociedad que se saldan en las urnas del PP.

Formación de gobernantes.

También el relacionamiento con la sociedad civil organizada a través de reglas de juego simples, claras y transparentes obliga a los gobernantes a practicas otra forma de gestión y a alejarse de las practicas clientelistas que en teoría desde la izquierda se critican pero que en la practica es difícil de manejar.

Formación de ciudadanía.

La convocatoria a participar en parte de las decisiones presupuestales significa para parte de los ciudadanos un involucrarse en las políticas publicas y para otros es solamente una circunstancia más de ejercicio de sus derechos como ciudadano.

Sin embargo, esta última postura, tan natural para las tradiciones cívicas uruguayas es la expresión mínima de participación. En cambio, en las organizaciones de la sociedad civil, o aún antes, en aquellos ciudadanos que movilizados por una demanda concreta, e interesados en presentar un proyecto, deben vincularse para elaborarlo, responsabilizarse por el mismo y formarse en cuestiones públicas, se produce un salto cualitativo que es difícil de medir en términos absolutos. Una vez que el ciudadano se compromete con el proceso, los propios umbrales de demandas y responsabilidades van creciendo. Acompañar con responsabilidad contenidos claros son todo un compromiso desde el gobierno local.

Las preguntas pendientes.

En este punto cabe reformular la pregunta principal que se desata cuando políticamente se toma la decisión de llevar adelante Presupuesto participativo.

¿Para qué hacemos Presupuesto Participativo? Y a partir de ella; ¿qué presupuesto participativo queremos?

En términos generales parece que el formar ciudadanía y profundizar la democracia, pueden ser, además de slogan de las campañas las respuestas ajustadas, pero en la práctica, empiezan a complejizarse y oscilamos entre la

disyuntiva de mantener un presupuesto participativo meramente instrumental a otro que logre definir las líneas estratégicas de las políticas públicas locales. En el medio están las respuestas que la práctica da, a través de las posibilidades de responder del gobierno local, las capacidades de la sociedad civil y hasta el involucramiento de la fuerza política.